

**Desarrollo de Algunas Veedurías Ciudadanas Enfocadas en la Vigilancia de Contratos
de Obra Pública en Manizales entre 2017 y 2020**

Giselle K. Aguilar y Laura L. Berrío

Universidad de Caldas, Manizales

Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales

Programa de Derecho

Trabajo de Grado

Director del trabajo de grado: Alejandro Guzmán Rendón

Octubre de 2022

Agradecimientos

Gracias a nuestras madres, Mayerly y Sandra, por el apoyo incondicional, la paciencia, los consejos, las ideas y el amor. Gracias por todo a ustedes, que siempre han estado con nosotras en cada paso de nuestras vidas y son el motor que ha impulsado nuestros sueños y esperanzas. Este logro es conjunto y, definitivamente, dedicado a ustedes.

A nuestro director de tesis, Alejandro Guzmán, gracias, por su dedicación, su paciencia y sus recomendaciones, siempre tan acertadas. Su ayuda fue crucial para el desarrollo y la culminación de este proyecto.

Al docente, Edén Félix, gracias, por sus ideas y por habernos motivado a iniciar esta investigación.

Finalmente, gracias a los veedores que nos brindaron su tiempo para realizar las entrevistas y que estuvieron dispuestos a compartirnos sus experiencias, las cuales, indudablemente, enriquecieron este trabajo.

Tabla de Contenido

Resumen.....	5
Introducción.....	7
Conceptualización sobre Democracia, sus Modelos Representativo, Participativo y Deliberativo; Participación Democrática y Soberanía Popular.....	10
Democracia.....	10
Democracia Representativa.....	14
Democracia Participativa.....	19
Democracia Deliberativa.....	23
Participación Democrática.....	26
Soberanía Popular.....	29
Fundamentos Jurídicos de la Veeduría Ciudadana en Colombia y Veedurías Constituidas en Manizales Enfocadas en el Seguimiento de Contratos de Obra Pública.....	34
Control Social.....	34
Antecedentes del Control Social y la Veeduría Ciudadana en Colombia hasta 1991.....	37
Fundamentos Jurídicos de la Veeduría Ciudadana desde 1991 hasta 2003.....	39

La Ley 850 de 2003 y la Sentencia C-292 de 2003.....	41
Desarrollo Jurisprudencial y Legislativo de las Veedurías Ciudadanas posterior a 2003.....	48
El Contrato de Obra Pública como Objeto de Vigilancia por Parte de las Veedurías Ciudadanas	51
Veedurías Ciudadanas en Manizales.....	53
Veedurías Registradas en Manizales hasta Agosto de 2022.....	53
Procedimiento de Inscripción de Veedurías en Manizales.....	54
Siete Casos Destacados de Ejercicio de Veedurías en Manizales Enfocadas en la Vigilancia de Contratos de Obra Pública entre 2017 y 2020.....	57
Reflexión Acerca de las Problemáticas y Potencialidades de Siete Veedurías Ciudadanas en Manizales Enfocadas en la Vigilancia de Contratos de Obra Pública entre 2017 y 2020.....	61
Problemáticas.....	61
Potencialidades.....	65
Puntos en Común.....	68
Logros.....	70
Críticas.....	72
Retos.....	75
Conclusiones y Recomendación.....	79
Referencias.....	81

Resumen

En esta investigación se describe, inicialmente, aquellos principios constitucionales que fundamentan la figura de la veeduría ciudadana, tales como, la democracia, con sus modelos representativo, participativo y deliberativo; la soberanía popular y la participación democrática. Luego, se explora el control social en Colombia, antes y después de la Constitución de 1991, y el actual marco normativo y jurisprudencial de las veedurías en el país.

Finalmente, a partir de la aplicación de entrevistas semiestructuradas a siete integrantes de veedurías ciudadanas enfocadas en la vigilancia de contratos de obra pública, cuyo ámbito de vigilancia ha sido la ciudad de Manizales durante los años 2017 a 2020, y diversas consultas realizadas a entidades públicas, entre otros; se presenta, una reflexión acerca del desarrollo de las veedurías entrevistadas durante el período de tiempo mencionado. En términos generales, se encontró un crecimiento gradual de la participación en veedurías en la ciudad, pero, a la vez, varias problemáticas y retos por superar.

Palabras Clave: Veeduría ciudadana, participación democrática, mecanismos de participación ciudadana, contrato de obra pública, Manizales.

Abstract

This research starts describing the constitutional principles that sustain the Citizen Oversight figure, such as: democracy, (in its representative, participatory and deliberative models), popular sovereignty and democratic participation. Then, citizen control in Colombia, before and after the 1991 constitution, and the current regulatory and case - law framework of the Citizen Oversight in the country are explored.

Finally, draw from the application of semi-structured interviews to seven members of Citizen Oversight committees, specifically focused on the public works contracts surveillance, whose surveillance scope has been Manizales city over the period from 2017 to 2020; and a significant number of consultations to public entities, among others; a reflexion on the development of the interviewed Citizen Oversight during the mentioned period of time is presented. Generally speaking a gradual growth of participation in Citizen Oversight in the city was found, but, at the same time, several issues and challenges to overcome.

Key words: Citizen oversight, democratic participation, citizen participation mechanisms, public works contracts, Manizales.

Introducción

La Constitución Política de la República de Colombia de 1991, consagra desde el Preámbulo los pilares que guían el ordenamiento constitucional, tales como: la democracia representativa y participativa, la soberanía popular y la participación democrática. No obstante, en el país diariamente se observan vulneraciones de los principios y derechos constitucionales y poca eficacia de las leyes. Por esto, resulta de especial interés analizar cuál es el papel que en la práctica ha desarrollado el pueblo en la materialización de estos principios, por medio de algunos mecanismos de participación democrática.

Dichos mecanismos son herramientas que permiten, entre otras cosas, que la población entable una relación directa con las autoridades públicas que la representan; vigile la conducta de sus dirigentes; opine sobre asuntos públicos y ejerza control y vigilancia sobre la gestión pública en general. Uno de estos mecanismos es la veeduría ciudadana, regulado ampliamente por la Ley 850 de 2003.

Este mecanismo permite a la ciudadanía realizar vigilancia o control social a la gestión pública desarrollada por las autoridades estatales, en donde, de manera parcial o total, se empleen recursos públicos. Uno de esos ámbitos de vigilancia son los contratos de obra pública, los cuales pueden ser vigilados durante todas las etapas del proceso de gestión pública (propuesta, selección, desarrollo y seguimiento de proyectos). Ámbito relevante, puesto que, con este tipo de contratos se busca garantizar derechos y principios constitucionales, que pueden verse afectados cuando se presentan irregularidades en su ejecución.

En este sentido, la pregunta de esta investigación se centró en estudiar, ¿cuál ha sido el desarrollo de algunas veedurías ciudadanas enfocadas en el seguimiento de contratos de obra pública en el municipio de Manizales, entre los años 2017 y 2020? En concordancia, el

objetivo general fue el siguiente: analizar el desarrollo de algunas veedurías ciudadanas enfocadas en el seguimiento de contratos de obra pública en el municipio de Manizales, entre los años 2017 y 2020.

Para lo cual se plantearon tres objetivos específicos, el primero de ellos, consistió en conceptualizar sobre democracia, soberanía popular y participación democrática, orientados a la figura de la veeduría ciudadana; el segundo fue, describir la veeduría ciudadana, enfocada al seguimiento de contratos de obra pública en el municipio de Manizales, entre los años 2017 y 2020; y el tercero y último se basó en reflexionar acerca de las problemáticas y potencialidades de las veedurías ciudadanas enfocadas en el seguimiento de contratos de obra pública en el municipio de Manizales, entre los años 2017 y 2020.

La metodología implementada fue de tipo cualitativa, puesto que se realizó una descripción de la veeduría ciudadana y sus fundamentos jurídicos y se reflexionó acerca de su desarrollo en Manizales, a partir de una entrevista semiestructurada aplicada a integrantes de siete veedurías de la ciudad que fueron seleccionadas teniendo en cuenta criterios representativos.

Esta investigación es importante porque aborda temas de relevancia constitucional. Además, en Colombia son frecuentes las irregularidades en la contratación estatal que se manifiestan, entre otras cosas, en obras inconclusas que ponen en peligro los recursos públicos. La veeduría ciudadana, como mecanismo de participación, está diseñada para facilitar el ejercicio efectivo de control social sobre aquellos actores que administran recursos públicos; favorecer el fortalecimiento de la confianza entre la ciudadanía y las instituciones públicas; y afianzar la cultura de la legalidad en un país en el que poco se valora lo público.

A su turno, la investigación también es necesaria, ya que permite visibilizar el papel e impacto de las veedurías ciudadanas en la práctica, para que el ejercicio de la veeduría no se quede solo en algo simbólico, sino que se logre reflexionar sobre su impacto real. Asimismo,

nos brinda información acerca de cómo se ha desarrollado en los últimos años una parte fundamental de la participación ciudadana en el municipio de Manizales.

De la misma forma, la investigación es pertinente debido a que en los últimos años Manizales ha registrado un amplio crecimiento en infraestructura pública y un aumento de las veedurías inscritas en el Registro Único Empresarial y Social - RUES. Lo que muestra una mayor acogida de este mecanismo de participación por parte de la ciudadanía y más interés por ejercer control y vigilancia sobre la gestión pública.

Para finalizar, cabe señalar que esta investigación genera nuevo conocimiento, dado que en Manizales no se ha realizado una investigación de este tipo en el ámbito de la veeduría ciudadana relacionada con la contratación estatal de obras públicas. Adicionalmente, abona el camino para que otras personas continúen realizando investigaciones en esta materia e invita a tener en cuenta la ciudad como un sitio propicio para realizar investigaciones sobre distintos aspectos jurídicos, relacionados con la participación democrática.

Conceptualización sobre Democracia, sus Modelos Representativo, Participativo y Deliberativo; Participación Democrática y Soberanía Popular

Democracia

Si hablamos de tareas complejas, esa es, precisamente, la de encontrar una definición unánime de democracia, pues son muchos los enfoques desde los cuales esta se ha abordado. Uno de ellos es el que, en ciertos aspectos, comparten Norberto Bobbio y Robert Alan Dahl, quienes se han ocupado de realizar una distinción entre el plano teórico o ideal y el plano real de la democracia, a efectos de contrastarlos y derivar conclusiones de ello.

Desde el plano teórico, Bobbio (1984/1986) parte de lo que él denomina “*una definición mínima de democracia*”. En primer lugar, la aborda en contraposición a todas las formas de gobierno en las que una sola persona es quien gobierna (autocracia) y, acto seguido, señala que para entenderla, lo adecuado es asumir que se encuentra caracterizada por un conjunto de reglas primarias o fundamentales que establecen quién está autorizado para tomar las decisiones colectivas y bajo qué procedimientos (pp. 14-15).

Así, un régimen democrático se caracteriza por atribuir la toma de las decisiones colectivas a un amplio número de miembros de la colectividad y esas decisiones deben ser tomadas bajo la regla de la mayoría, según la cual, las decisiones colectivas y, por tanto, obligatorias para todo el grupo, son aquellas aprobadas al menos por la mayoría de quienes deben tomar la decisión (1984/1986, pp. 14-15).

También se requiere que, aquellos que están llamados a elegir a quienes deberán decidir, estén en condiciones de plantearse alternativas reales y de seleccionar entre una u otra. Además, como presupuesto, es necesario que se garanticen las libertades individuales,

como la libertad de opinión, de expresión de la propia opinión, de reunión, de asociación, entre otras (1984/1986, pp. 14-15).

Por su parte, Dahl (1998/1999) se ha encargado de diferenciar la democracia ideal de la democracia real, con el objetivo de hallar en la primera un punto de referencia para comparar qué tan democrática ha sido en la práctica una sociedad determinada. De esta manera, desde el plano ideal, el autor destaca como principio elemental de un gobierno democrático, el que todos sus miembros deban considerarse como políticamente iguales, es decir, deberían ser tratados como si estuvieran igualmente cualificados para participar en el proceso de toma de decisiones al interior de la asociación (pp. 45-48).

Para cumplir esta exigencia, considera que es indispensable materializar cinco criterios: el primero corresponde a la participación efectiva de todos los miembros, por lo que sus puntos de vista deben tener la oportunidad de ser conocidos por los demás. El segundo tiene que ver con la igualdad de voto, esto es, todos los miembros deben tener la oportunidad de votar a la hora de tomar una decisión y todos los votos deben contarse como iguales. El tercero, es la comprensión ilustrada, en virtud de la cual, todo miembro debe tener la oportunidad de instruirse sobre las alternativas relevantes y sus posibles consecuencias (1998/1999, pp. 45-48).

El cuarto alude al control de la agenda, que consiste en la oportunidad que deben tener los miembros de decidir cuáles son los asuntos que deben ser abordados. Finalmente, el quinto se refiere a la inclusión de los adultos, por el cual, todos o al menos la mayoría de los adultos que son residentes permanentes, deben tener plenos derechos de ciudadanía, como los que están implícitos en los cuatro criterios anteriores (1998/1999, pp. 45-48).

Ahora, en relación con la manera en la que se ha expresado la democracia en la práctica, Sartori (1993) habla de dos tipos: la democracia directa o democracia como

participación y la democracia indirecta o democracia representativa. En el primer caso, se trata de un ejercicio directo del poder, en el que el régimen democrático está fundado sobre la participación de los ciudadanos en el gobierno de su ciudad. En el segundo, por su parte, se trata de un sistema de control y de limitación del poder, en el que el régimen democrático está confiado a los mecanismos representativos de transmisión del poder (p. 137).

Estas expresiones, por supuesto, se deben a un desarrollo histórico. Como explica Dahl (1998/1999), en determinados momentos y lugares se presentaron las condiciones favorables para la invención de la democracia. Ese primer momento fue en la Grecia y Roma clásicas en torno al año 500 a.C., allí se establecieron por primera vez sistemas de gobierno que permitieron la participación popular de un número considerable de ciudadanos. Sistemas que pervivieron durante varios siglos (pp. 13-30).

En Grecia, a la cabeza había una asamblea en la que podían participar todos los ciudadanos y algunos cargos clave eran elegidos por sorteo. Mientras tanto, en Roma, su sistema se denominó como república y, en un principio, el derecho a participar en el gobierno se restringió a los patricios o aristócratas, pero, después de muchas luchas por parte de la gente del común (la *plebs* o plebeyos), estos últimos también consiguieron ser integrados al sistema. En ambos lugares, el gobierno popular se desarrolló en espacios pequeños conocidos hoy como ciudades-Estado y el derecho de participación se restringió a los hombres (Ruiz, 2017, p. 150; Dahl, 1998/1999, pp. 13-30).

Después de la desaparición de los gobiernos populares en Grecia y Roma, aquellos resurgieron en muchas de las ciudades del norte de Italia alrededor del año 1100 d.C., denominados como repúblicas. En principio, la participación en los cuerpos gubernamentales se restringió a los miembros de las familias de las clases altas, pero, posteriormente, los residentes urbanos de menor nivel socioeconómico comenzaron a reclamar el derecho a

participar y lo obtuvieron. Estas repúblicas florecieron durante más de dos siglos, pero empezaron a crecer en tamaño y ello hizo inviable esta forma de gobierno (Ruiz, 2017; Dahl, 1998/1999, pp. 13-30).

Después de esto, en algunos países de Europa del Norte, como Gran Bretaña, Escandinavia, los Países Bajos y Suiza, se desarrollaron una serie de ideas y prácticas políticas que proporcionaron una base a partir de la cual pudo desplegarse la democratización. De allí surgieron instituciones como el parlamento nacional compuesto de representantes electos y gobiernos locales elegidos por el pueblo, que, en última instancia, estaban subordinados al gobierno nacional (Dahl, 1998/1999, pp. 13-30).

Por su parte, según Bobbio (1985/1989), la idea de democracia moderna halla su origen práctico en la República creada en los Estados Unidos de América alrededor de 1775. Para algunos de los padres fundadores, la República designaba el gobierno representativo, aplicado en un escenario en el que la organización social se daba en grandes Estados territoriales, en los que se creía imposible la implementación de la democracia que, en aquel entonces, solo se asociaba con la imagen de democracia directa de los antiguos (pp. 209-218).

Fue a partir de la publicación del primer volumen del libro *La democracia en América* de Alexis de Tocqueville en 1835 (en donde éste habló del gobierno de los Estados Unidos de América, tras su visita a ese país), que se reconoció el nuevo Estado tras la Revolución Francesa, como forma auténtica de la democracia de los modernos, contrapuesta a la democracia de los antiguos (1985/1989, pp. 209-218).

Así, la democracia moderna se ha desarrollado en Estados con una amplia extensión territorial y un número considerable de ciudadanos. Tratándose de sociedades más complejas y en las que se hace imposible que los ciudadanos puedan participar de manera directa en la toma de las decisiones políticas -sin desconocer que en las mismas se han integrado

instituciones de la democracia directa. Por esto, los Estados recurren a la representación, es decir, el pueblo como titular de la soberanía, delega en sus representantes su poder, para que estos tomen las decisiones relativas al control del Estado (1985/1989, pp. 209-218).

Para el caso de Colombia, la actual Constitución se encuentra permeada por el ideal democrático. En palabras de la Corte Constitucional de Colombia en la Sentencia SU-257 de 2021, la Constitución de 1991 es un pacto político y, en esencia, una Constitución democrática. De ahí que se encuentra sustentada en el principio democrático (Preámbulo y Art. 1), en el cual, como se explicará, convergen los modelos representativo, participativo y deliberativo y también incide en el principio de soberanía popular consagrado en el Artículo 3° de la Constitución.

A partir de este contexto, nos encontramos con los modelos de democracia representativa, democracia participativa y democracia deliberativa y los principios de participación democrática y soberanía popular, que serán importantes a lo largo de este escrito, no solo porque subyacen en la democracia, sino también, porque, dentro de un marco jurídico y político, han sido consagrados en la Constitución Política de Colombia de 1991.

Democracia Representativa

De acuerdo con lo que señala Rousseau (1762/1957), la idea de tener representantes es propia de la modernidad y deriva del gobierno feudal. En las repúblicas antiguas y en las monarquías, el pueblo nunca tuvo representantes (p. 104). Esta idea es complementada por Bobbio (1985/1989), quien señala que, este modelo de democracia se originó en un escenario en el que ya se habían formado grandes estados territoriales, por medio de la acción centralizadora y unificadora del príncipe. Mas no se trataba de una representación bajo parámetros democráticos (pp. 209-218).

Se afirmaba que el gobierno democrático únicamente era posible en los estados pequeños. Fue en los Estados Unidos de América donde primero se estableció el gobierno representativo en un territorio de amplias dimensiones, bajo el rótulo de República. Por esto, inicialmente se creyó que existía un vínculo necesario entre el Estado representativo y las dimensiones del territorio y que, por tanto, la única forma de gobierno posible en un gran Estado, era el gobierno representativo. Al día de hoy, la representación es precisamente la forma de gobierno que denominamos democracia (1985/1989, p. 209-218).

Ya para el siglo XIX, el Estado representativo se había instalado en los principales países europeos. Proceso que inició con una consolidación progresiva en Inglaterra y su posterior difusión en la mayor parte de los estados europeos, a través de los movimientos constitucionalistas de las primeras décadas del siglo XIX. Así mismo, sufrió un proceso de democratización con la ampliación del derecho al voto, hasta llegar al sufragio universal masculino y femenino y el avance del asociacionismo político, que llevó a la formación de los partidos de masas y al reconocimiento de su función pública (1985/1989, p. 209-218).

En cuanto a aquello que la define, para Bobbio (1984/1986), la democracia representativa se caracteriza por el hecho de que las deliberaciones que involucran a toda la colectividad, no son tomadas directamente por quienes forman parte de ella, sino por personas o representantes elegidos para este fin. Sin tener mayor relevancia que los órganos o autoridades donde se efectúen tales deliberaciones sean el Parlamento, el Presidente de la República u otros (pp. 34-37).

También describe cómo las democracias representativas que hasta ese momento se conocen, son democracias en las que, por representante, se entiende una persona que tiene dos características: la primera es que goza de la confianza del cuerpo electoral, por lo que, una vez elegida, ya no es responsable frente a sus electores y, consecuentemente, ya no es

revocable; la segunda, que la responsabilidad frente a sus electores no es directa, debido a que esa persona, como representante de todos ellos, debe garantizar los intereses generales de la sociedad civil y no los intereses particulares (1984/1986, pp. 34-37).

En concordancia, Bernard Manin (1998) describe algunas prácticas que han caracterizado a través del tiempo los gobiernos representativos. En primera medida, se ha permitido a los representantes cierta independencia respecto de las preferencias de su electorado. Se ha facultado a los representantes para presentar promesas y programas, pero estos han mantenido, sin excepciones, la libertad de decidir si cumplirlos o no. Por ello, los sistemas representativos no autorizan dos prácticas que privarían a los representantes de toda independencia: el mandato imperativo y la revocabilidad discrecional de los representantes (pp. 111-130).

La segunda está relacionada con la libertad que han tenido los gobernados para conformar y expresar opiniones políticas fuera del control del gobierno. La tercera se refiere al carácter periódico de las elecciones, pues, de acuerdo con este autor, no se trata solo de elegir a los que gobiernan, sino también de que estos sean elegidos a intervalos regulares; lo que permite a los votantes influir en las decisiones de sus representantes. La última, alude a la discusión que se permite a los representantes en el seno de la asamblea, espacio en el que gozan de absoluta libertad de expresión (1998, pp. 111-130).

En cuanto a su conveniencia, Montesquieu (1748), al hablar de las tres clases de poderes que hay en un Estado y al referirse específicamente al poder legislativo, cuyos miembros deben ser elegidos para promulgar las leyes y para ver que se cumplan las que haya promulgado; indica también que, en un Estado libre en el que todo hombre debe gobernarse por sí mismo, lo ideal sería que el pueblo directamente desempeñara el poder legislativo, pero

debido a las dificultades prácticas que esto conlleva, el pueblo debe desempeñar esta labor por medio de sus representantes (pp. 117-118).

En ese contexto, precisa que, el pueblo no debe intervenir en el gobierno más que para elegir a sus representantes, la única cosa que está al alcance de sus facultades. Asimismo, considera que los representantes del pueblo tienen la capacidad para discutir los asuntos de interés colectivo, mientras que el pueblo no está preparado para ello. Agrega también que, las instrucciones que se le dan a los representantes deben ser generales y no particulares, para que no estén sujetos a la voluntad caprichosa de cada persona que conforma el Estado (1748, pp. 117-118).

Entre tanto, para Rousseau (1762, 1957), cuando un pueblo nombra representantes, deja de ser libre, deja de existir. Lo explica diciendo que el pueblo inglés, aunque crea ser libre, solo lo es al momento de elegir a los miembros del parlamento; después de que estos son elegidos, el pueblo se convierte en esclavo, ya no existe. Pero aclara que, en tanto la ley es la voluntad general, el pueblo no puede ser representado en el poder legislativo; pero, en el poder ejecutivo, puede y debe serlo, ya que este poder no es más que la fuerza aplicada a la ley, es decir, aquella que hace cumplir la voluntad general (pp. 102-104).

Por otra parte, para Stuart Mill (1861), la mejor forma de gobierno es el gobierno completamente popular, esto es, en el que se otorga la soberanía a la comunidad, por la cual cada ciudadano tiene voz en el ejercicio del poder y, durante algunos períodos, puede intervenir directamente desempeñando una función a nivel local o general en el gobierno. Esto por cuanto considera que los individuos buscan, por naturaleza, satisfacer sus propios intereses, por lo que bien podrían expresar su voluntad de manera directa en el escenario público (pp. 78-124).

Sin embargo, aclara que, tratándose de una comunidad que exceda los límites de una pequeña población, se reduce drásticamente la posibilidad que tienen las personas de participar directamente en los asuntos públicos. Por ello, en estos escenarios, idealmente, el gobierno perfecto es el gobierno representativo. Entendido este como aquel en el que la nación, o al menos una porción numerosa de ella, ejerce, por medio de diputados que nombra periódicamente, el poder supremo de inspección e intervención. Sin olvidar que la nación es dueña de todas las operaciones del gobierno y puede intervenir cuando lo desee (1861, pp. 78-124).

Mientras algunos hablan de democracia representativa, desde una visión más crítica y contemporánea, Rancière (2005) señala que, en su origen, la representación es lo opuesto a la democracia. Desde su punto de vista, esto pudo constatarse en el tiempo de las revoluciones americana y francesa, cuando los precursores de estos movimientos vieron en la representación el medio para que la élite ejerciera, de hecho y en nombre del pueblo, el poder que estaba obligado a reconocerle, pero que este no sabría ejercer (pp. 43-61).

Por ello, la representación no ha sido un sistema inventado para dar solución al crecimiento de las poblaciones ni una forma de adaptación de la democracia a los tiempos modernos, sino una forma oligárquica, una representación de minorías que tienen el poder para ocuparse de los asuntos de la colectividad. En este escenario, todo Estado es oligárquico y la oligarquía da más o menos lugar a la democracia. Así, las formas constitucionales y las prácticas gubernamentales oligárquicas pueden ser llamadas más o menos democráticas (2005, pp. 43-61).

Continúa su argumento señalando las reglas mínimas que permiten considerar como democrático un sistema representativo; estas son: mandatos electorales cortos, no acumulables ni renovables; monopolio de los representantes del pueblo sobre la elaboración

de las leyes; prohibición a los funcionarios del Estado de ser representantes del pueblo; reducción al mínimo de las campañas y las despensas de campaña; y control de la injerencia de las potencias económicas en los procesos electorales. Pese a esto, concluye que, en la práctica, el funcionamiento estatal y gubernamental contraría lo que llamamos democracia (2005, pp. 43-61).

Por su parte, actualmente en Colombia la democracia representativa se aplica ampliamente y encuentra fundamento en el texto constitucional. Algunas de esas disposiciones son el Artículo 3º, de acuerdo con el cual, el pueblo puede ejercer su soberanía de manera directa o por medio de sus representantes; el Artículo 40 que consagra los derechos políticos de los ciudadanos, dentro de los cuales se encuentra el de elegir y ser elegido; y los artículos 107 a 112 que establecen lo relacionado con los partidos y movimientos políticos.

Democracia Participativa

El modelo de democracia cimentado principalmente en la representación, terminó por no satisfacer las expectativas del pueblo, ya que se reducía a un diseño institucional restringido al derecho a elegir o ser elegido, y se dejaba a la gran mayoría de la población excluida de la participación en las decisiones inherentes a sus intereses cotidianos (Contreras y Montecinos, 2019, pp. 179 - 182).

De allí que, según mencionan Velásquez y González (2003), a inicios de la década de los 60 del siglo XX, aparecieron diversos movimientos sociales que buscaban subsanar las falencias de la representación, complementando sus instituciones con dispositivos de participación. De este modo, surgió la democracia participativa, como un modelo que buscaba ampliar la participación de los ciudadanos, para que actuaran por sí mismos en la

toma de decisiones y así lograr una mayor interacción entre estos y las autoridades públicas (p. 18).

En similar sentido, el contrato social, ese pacto suscrito entre el Estado y sus habitantes para lograr una mejor convivencia, también entró en crisis. Para Boaventura de Sousa Santos (1999/2008), *“el contrato social se basa, como todo contrato, en unos criterios de inclusión, a los que, por lógica, se corresponden unos criterios de exclusión”* (p. 8). Este autor explica que, a raíz de estos criterios, se dio una fragmentación de la sociedad, en torno a ejes económicos, sociales, políticos y culturales; lo cual, terminó generando la crisis del contrato social, manifestada en el predominio de los procesos de exclusión sobre los procesos de inclusión (1999/2008, p. 21-35).

Sin embargo, cabe aclarar que, gran parte de la literatura sobre la materia que se viene tratando, reconoce que la democracia representativa y la democracia participativa se complementan y no son excluyentes entre sí; mas es necesario resaltar que, el epicentro del modelo aquí esbozado, es la participación del ciudadano en el proceso político.

Al respecto, Casas (2009) destaca que, involucrar a los ciudadanos en los asuntos públicos, favorece la generación de hábitos de interacción social y de esferas para la deliberación pública; la toma de conciencia social sobre la necesidad de ejercer control, de manera democrática y colectiva, sobre decisiones y actividades relevantes para la comunidad; y la creación de fuertes lazos comunitarios alrededor de valores como el bien común, la pluralidad y la tolerancia (p. 65).

Lo anterior encuentra su complemento en la postura esbozada por Muriel Ciceri y Sánchez Torres (2007), para quienes la expresión práctica de la democracia participativa, se trata específicamente de la repartición del poder en la sociedad, poder que puede expresarse

en tres funciones: participación en la toma de decisiones, control sobre la gestión pública y participación en la ejecución de los planes decididos (p.14).

En el caso de Colombia, según Echeverri (2010), la democracia participativa también tiene sus antecedentes en un momento de la historia del país en el que se dio una proliferación de reclamos sociales, orientados a la apertura de mayores espacios democráticos. Estamos hablando de los últimos años de la década de los ochenta del siglo pasado (p. 64).

Llegó a ser tan importante el factor participativo en Colombia, que la pregunta sometida a votación para convocar a la Asamblea Nacional Constituyente, formulada por el Decreto 927 de 1990, fue: “*¿Para fortalecer la democracia participativa, vota por la convocatoria de una Asamblea Constitucional, con representación de las fuerzas sociales, políticas y regionales de la nación, integrada democrática y popularmente para reformar la Constitución Política de Colombia?*”

Una vez promulgada la Constitución de 1991, la democracia participativa se convirtió en uno de los fundamentos constitucionales. La Corte Constitucional de Colombia, en sentencia C-126 de 2016, explica su alcance de la siguiente manera: Desde el Preámbulo el Estado colombiano se define como democrático y participativo. Democrático, porque las decisiones deben ser adoptadas por las mayorías y, participativo, porque las personas que tienen el deber de obedecer las normas, son quienes pueden y deben participar en su creación, así como en las decisiones que las afectan y deban ser tomadas por la administración.

También menciona esa Corte las implicaciones del tránsito de una democracia representativa a una participativa: se dejó atrás un sistema político que se limitaba a la elección de los representantes de los electores, y se adoptó un modelo que incorpora, junto a los mecanismos tradicionales, figuras de la democracia directa como el plebiscito, el

referéndum, la iniciativa popular, la revocatoria del mandato, el cabildo abierto, entre otras (2016).

A pesar de sus bondades, los autores que defienden este modelo tampoco descartan los obstáculos que se presentan en su implementación. Como la falta de recursos y oportunidades que, con frecuencia, limitan la participación activa de las personas en la vida política. A lo cual no ha sido ajena la realidad colombiana a lo largo de las tres últimas décadas.

Por su parte, Mauricio García Villegas (2012) expresa que, una Constitución ideal, debe lograr el máximo de participación democrática posible, compatible con el máximo de protección de derechos posible; y que las falencias de una Constitución, están relacionadas con su incapacidad para lograr conciliar plenamente las dos dimensiones anotadas, la de los derechos y la de la participación (p. 98).

Entre tanto, para Gargarella (2006), de acuerdo con la concepción participativa, la democracia ideal requiere de una comunidad autogobernada, con ciudadanos activos y virtuosos, que se identifican con su comunidad y que han tejido lazos solidarios con sus pares. Pero explica que, asegurar el valor de la participación política requiere de ciertas condiciones sociales y económicas necesarias para una participación libre e igualitaria en el proceso político (pp. 9-32).

Finalmente, vale la pena retomar a Boaventura de Sousa Santos (2018), quien enfatiza en la necesidad de complementariedad entre los mecanismos de la democracia participativa con las instituciones de democracia representativa existentes. Explica también, que se debe buscar la conjunción de formas de democracia participativas y deliberativas con la democracia representativa y que esta conjunción puede aportar importantes herramientas para nuevas configuraciones de gobierno democrático y de ciudadanía (pp. 80-83).

Democracia Deliberativa

La historia de la democracia deliberativa es tan antigua como la democracia misma. En la antigua Grecia los ciudadanos atenienses deliberaban en la asamblea antes de tomar una decisión, ponderando los pros y los contras de las alternativas posibles en los distintos asuntos (López, 2006, p. 7).

Según Martí (2006), las teorías actuales sobre este modelo de democracia tienen sus orígenes, principalmente, en los años ochenta del siglo XX. Aunque también hay antecedentes en los autores clásicos, pero sus planteamientos no se acogen al contexto actual. Hay algunos precedentes de la deliberación en la política, en Platón, Aristóteles, Montesquieu, Condorcet, Siéyes, Hume, Burke, Madison, Jefferson, Tocqueville y John Stuart Mill (pp. 14-17).

Este mismo autor explica que, definir la democracia deliberativa es complejo, ya que, si bien hay consensos, las distinciones se presentan según varía el enfoque desde el que se la aborde. Lo que concuerda, es que el concepto implica la toma de decisiones a través de un procedimiento colectivo, en el que pueden participar todos los potencialmente afectados o sus representantes (2006, p. 22).

De acuerdo con Habermas (1998/2010), la noción de democracia deliberativa tiene sus raíces en el ideal de una sociedad democrática, por el cual, las reglas que la rigen se fundamentan en la argumentación y el razonamiento público entre ciudadanos iguales. En una sociedad de esta naturaleza, los ciudadanos comparten el compromiso hacia la resolución de los problemas de carácter colectivo por medio del razonamiento público, y reconocen a sus instituciones básicas como legítimas, en la medida en que establecen un marco para la libre deliberación pública (p. 381).

Por su lado, expresa Adela Cortina (2011) que, la democracia deliberativa no es un modelo distinto de otros, sino el proceso por el que debe formarse la voluntad en una sociedad democrática. Pues este tiene en cuenta la voluntad de las mayorías y por supuesto respeta la de las minorías, por lo que resulta siendo la mejor forma de conocer la voluntad del pueblo y legitimar las decisiones políticas (p. 144).

En la deliberación coexisten tres principios fundamentales, según De la Hoz (2016): el principio de negociación, a partir del cual los resultados se producirán por el consenso en las preferencias; el principio de argumentación, sustentado en las preferencias imparciales y en una predisposición a cambiar de opinión, si los demás razonamientos son mejores; y el principio del voto, consistente en que las decisiones colectivas se basan en las preferencias individuales (p. 50).

De manera complementaria, otros autores señalan como característico de dicho modelo, la toma de decisiones por parte de todos los que han de ser afectados con la decisión, mediante argumentos expuestos sobre la base de la racionalidad y la imparcialidad. Asimismo, en medio de la deliberación existe la predisposición a cambiar de posición ante la existencia de mejores argumentos que los propios y el voto para consolidar el consenso. A ello se suma su capacidad de crear espacios propicios para fomentar las virtudes humanas y cívicas.

Algunos autores críticos de la deliberación consideran que la idea de imparcialidad resulta siendo limitada y abstracta y que puede suponer algún tipo de absolutismo moral. Agregan, que ignora las circunstancias personales y los grupos no mayoritarios. Incluso se argumenta que, propugnar por un único modelo de razonamiento deliberativo, puede terminar beneficiando a las élites (Robles, 2011, p. 52).

También hay críticas por parte de los teóricos de la democracia agonista, quienes argumentan que el conflicto es inherente a la sociedad y a la vida política. En este sentido, Chantal Mouffe (1993/1999), explica que, en el marco de una comunidad política, no se debe ver al oponente como un enemigo a abatir, sino como un adversario de legítima existencia que se debe tolerar. Según la autora, el enfrentamiento agonal, lejos de representar un peligro para la democracia, es en realidad su condición misma de existencia (pp. 16.17).

Las premisas de imparcialidad y, especialmente de altruismo en la deliberación, también son criticadas, pues se piensa que es prácticamente imposible encontrar una objetividad absoluta. Por otra parte, su pretensión de altruismo puede ser incluso más polémica, ya que el egoísmo es una característica implícita de los seres humanos. Desde esta perspectiva, ambas ideas deben verse como una línea a alcanzar, en vez de una idea práctica y fácilmente alcanzable (López, 2006, pp. 10-11).

En cuanto a Colombia, la normativa constitucional establece el deber estatal de promover la participación de todos en las decisiones que los afectan (Artículo 2°); así como el derecho de las personas a asociarse y organizarse para participar en la toma de esas decisiones (Artículo 38). Igualmente, el Artículo 145 de la Constitución, establece el principio de las mayorías en el proceso legislativo, para deliberar y tomar decisiones, por lo que el Congreso es reconocido como la sede por excelencia de los procesos deliberativos.

Con todo este panorama, no podemos negar que la propuesta de la democracia deliberativa está compuesta por varios elementos que, en términos prácticos, resultan siendo bastante problemáticos; especialmente en el escenario colombiano, marcado por la desigualdad social, que termina afectando la participación activa de la ciudadanía, aunado a la debilidad institucional y la corrupción, que propician el debilitamiento de los mecanismos de participación acordes con la deliberación.

En este escenario, la democracia deliberativa confluye con los demás modelos de democracia, en cuanto a la búsqueda que emprenden los ciudadanos para conseguir decisiones políticas que los beneficien, basadas en los consensos, tanto al interior de la comunidad como en las discusiones con las autoridades administrativas o representantes políticos. Lo que, a su vez, supone una participación activa del pueblo.

Participación Democrática

Al detenernos en la segunda mitad del siglo XX, vemos a una Colombia marcada por la violencia, la corrupción, el conflicto armado, la desigualdad social y la concentración del ingreso, entre otras problemáticas. Todo esto, sumado a la incapacidad del Estado de satisfacer las necesidades de la población y la desconfianza de los ciudadanos en la política, desembocó en diversas manifestaciones y protestas ciudadanas que expresaban el descontento social generalizado (Velásquez y González, 2003, p.17-18).

Según Uribe de Hincapié (1995), lo que se discutía en la antesala de la Constituyente conformada en Colombia en 1990, era la necesidad de salirle al paso a las reiteradas crisis de legitimidad y gobernabilidad. De allí surgieron las iniciativas referidas al fortalecimiento de la democracia participativa en oposición a un modelo decadente de representación (pp. 79-80).

Esto generó el ambiente propicio para que surgiera la participación democrática como un medio para el cambio, es decir, como una herramienta para dar a conocer e interpretar la voluntad y las demandas de la población. De esta manera, se produjo un avance significativo en materia de participación, con la consagración del principio de participación democrática en diversos artículos de la Constitución Política de 1991 y la posterior creación de un cúmulo de legislación sobre el tema.

En términos generales, Villareal (2009) explica que, la participación ciudadana es el involucramiento de los individuos en el espacio público estatal y no estatal desde su identidad de ciudadanos, es decir, de integrantes de una comunidad política. Esta participación está vinculada a los modelos de democracia y al tipo de relación gobierno-sociedad que se quiere construir (p. 31).

Entre tanto, la Corte Constitucional de Colombia en Sentencia T-1005 de 2006 describió la participación democrática como uno de los principios fundantes del Estado y, simultáneamente, uno de los fines esenciales hacia los cuales se debe orientar su actividad. Igualmente, en Sentencia C-1338 de 2000 señaló que, mirada desde el punto de vista del ciudadano, la participación democrática es un derecho-deber, toda vez que le concede la facultad y a la vez la responsabilidad de hacerse presente en la dinámica social que involucra intereses colectivos.

Posteriormente esa misma corte en Sentencia C-126 de 2016, indicó que la participación democrática hace referencia a las relaciones entre el Estado y los particulares, como una manifestación de la libertad individual de estos, orientada a la intervención respecto de la dirección de la comunidad de la cual forman parte, e implica el compromiso del Estado de garantizar acciones que promuevan la participación democrática de las personas en las decisiones que los afectan.

De lo cual se infiere una relación articulada entre la participación popular y la representación política y un ámbito de protección más amplio, en tanto los derechos de participación democrática no se limitan al ámbito de lo político, sino que tocan también los derechos económicos, sociales, culturales y colectivos, y requieren para concretarse, oportunidades reales de participación para el pueblo (2016).

De los artículos de la Constitución que consagran dicho principio, cabe destacar, el Preámbulo, que resalta el marco democrático y participativo; el Artículo 1º, que describe la forma del Estado colombiano como República democrática y participativa; el Artículo 2º, que distingue el fomento de la participación como un fin esencial del Estado; el Artículo 40, que consagra el derecho fundamental a la participación y el artículo 95 numeral 5, sobre el deber ciudadano de participar (Echeverri, 2010, p. 66).

Debiendo también mencionar los artículos 103 a 106 constitucionales que conforman el capítulo de las formas de participación democrática. Resalta el Artículo 103 que establece diversos mecanismos de participación del pueblo en ejercicio de su soberanía. Se trata de herramientas mediante las cuales la población puede participar en la toma de decisiones políticas, apoyar o rechazar un proyecto de ley; derogar una norma; revocar el mandato de uno de sus representantes; discutir asuntos de interés para la comunidad; ejercer control social; vigilar la gestión pública y demás.

Otro de esos postulados es el Artículo 270, que deja en manos de la ley la organización de las formas y de los sistemas de participación ciudadana, encaminados a vigilar la gestión pública desarrollada en los diversos niveles administrativos y sus resultados; siendo una de estas formas, la veeduría ciudadana.

Como desarrollo del Artículo 103 constitucional, se creó la Ley Estatutaria 134 de 1994, que regula los mecanismos de participación ciudadana y abre camino al desarrollo de otras formas de participación. Entre los mecanismos señalados por esta ley, se encuentran el voto, el plebiscito, el referendo, la consulta popular, el cabildo abierto, la iniciativa legislativa y la revocatoria del mandato. También en su Artículo 100 se refiere expresamente a la veeduría ciudadana, mecanismo de participación que será estudiado a profundidad en el capítulo siguiente.

Otra de las normas estatutarias que regulan la materia es la Ley 1757 de 2015, que contiene disposiciones relacionadas con la promoción y protección del derecho a la participación democrática. Esta ley en su Artículo 3 expresa que, la participación de la sociedad civil se expresa a través de aquellas instancias y mecanismos que permiten su intervención en la conformación, ejercicio y control de los asuntos públicos. Pueden tener su origen en la oferta institucional o en la iniciativa ciudadana.

Como vemos, la participación democrática en Colombia acoge todos los ámbitos de la vida social, por lo que, los mecanismos mediante los cuales se busca su promoción y protección son bastante amplios y acogen diversos espacios en todos los niveles territoriales, por lo que se espera que contribuyan a mejorar la eficiencia y la eficacia de la gestión pública.

Soberanía Popular

De acuerdo con Bobbio (1985/1989), la noción de soberanía popular tiene origen medieval. En ese período, el príncipe tenía el derecho de dictar la ley, ya que esa potestad le era conferida por el pueblo. Ello reside en la interpretación prevaleciente en aquel momento, según la cual, entre el pueblo y el príncipe se había dado una transferencia no revocable del poder del primero al segundo. Lo que se traduce en el principio según el cual, todo el poder deriva del pueblo (pp. 20-21).

Un antecedente teórico importante de la soberanía lo hallamos en el *Contrato Social*. Explica Rousseau (1762/1957) que, estando los hombres en el primitivo estado de naturaleza, viviendo dispersos de los demás y luchando por su propia supervivencia, ocurre que, en un momento dado, los obstáculos que cada individuo debe enfrentar, superan su fuerza individual, por lo que se hace necesario unir sus fuerzas. Es preciso encontrar una forma de

asociación capaz de defender con la fuerza común a cada asociado, pero sin que cada uno de ellos pierda la libertad que define su propia esencia (pp. 15-36).

La solución, para este autor, se encuentra en el contrato social. Este se reduce básicamente a lo siguiente: cada asociado pone todo su poder bajo la suprema dirección de la voluntad general de quienes se asocian, y, a su vez, recibe a cada miembro como parte indivisible del todo. En ese momento, el acto de asociación produce un cuerpo moral y colectivo compuesto por todos los asociados, cuyo cuerpo recibe del mismo acto su unidad, su ser común, su vida y su voluntad. Esa persona pública, antes se conocía como ciudad, luego empezó a llamarse república o cuerpo político (1762/1957, pp. 15-36).

Ese cuerpo político es llamado por sus miembros, Estado, cuando es pasivo, y soberano, cuando es activo. Por su parte, los asociados toman colectivamente el nombre de pueblo, y, en particular, se llaman ciudadanos, como partícipes de la autoridad soberana, y súbditos, en tanto están sujetos a las leyes del Estado. En este entendido, cada asociado se obliga hacia un todo del cual forma parte. La soberanía se convierte en el ejercicio de la voluntad general, que no busca otra cosa que el bien común. Como bien lo sintetiza Rousseau (1762/1957):

Así como la naturaleza da a cada hombre un poder absoluto sobre todos sus miembros, así también el pacto social da al cuerpo político un poder absoluto sobre todos los suyos; y a este mismo poder, dirigido por la voluntad general, se le da, como tengo dicho, el nombre de soberanía (p. 32).

Por su parte, Alexis de Tocqueville (1835/2001), tras su viaje a los Estado Unidos de América en 1831, plasmó en su libro *La democracia en América*, una serie de reflexiones acerca de la manera en la que según él se materializaba la soberanía popular en ese vasto territorio. Para ese momento, dice, en otros lugares del mundo la soberanía popular era, en

mayor o menor medida, el fundamento de todas las instituciones humanas. Sin embargo, solo jugaba un papel simbólico, puesto que cuando quería aflorar en la vida práctica, se hacían notorios los esfuerzos para ocultarla (pp. 74-76).

Agrega que los déspotas en distintos momentos abusaron de ella, convirtiéndola en un elemento maleable según sus intereses individuales. Algunos solo la veían como la expresión de los sufragios que fácilmente podían ser comprados por algunos agentes del poder. Para otros no era más que la expresión de una minoría interesada y temerosa. Mientras que, según sus consideraciones, en Norteamérica este principio no estaba oculto, por el contrario, se encontró con una compleja organización social en la que el principio de la soberanía popular se expresaba ampliamente en las distintas esferas del poder (1835/2001, pp. 74-76).

La soberanía del pueblo fue el principio generador de la organización social y política de la mayor parte de las colonias inglesas de Norteamérica. Sin embargo, solo empezó a dominar después del estallido de la revolución norteamericana. Antes de ello, la soberanía no podía mostrarse en el ámbito de las leyes, pues en ese momento las colonias todavía se encontraban obligadas a obedecer a la Metrópoli. Así mismo, había cierto tipo de influencia aristocrática que tendía a concentrar en pocas manos el ejercicio de los poderes sociales (1835/2001, pp. 74-76).

Después de la Revolución, este principio se apoderó de la sociedad norteamericana y se hizo más visible que nunca. Con la victoria ya estaba claro que lo que se pretendía implementar era la democracia. De esta manera, la soberanía del pueblo se tomó el gobierno y sucesivamente se proclamó el voto universal en todo el territorio. Entre tanto, las clases altas que en algún momento tuvieron un lugar privilegiado en el ejercicio del poder, no tuvieron otra alternativa que someterse a esa voluntad popular (1835/2001, pp. 74-76).

Ahora, refiriéndonos superficialmente a la relación entre soberanía popular y democracia representativa, cabe mencionar a Rousseau (1762/1957) cuando aborda la relación entre ambos principios, señalando que la soberanía no puede ser representada. En tanto que, para este autor, la soberanía consiste en la voluntad general de los asociados o del pueblo y esa voluntad no se representa, porque, o es ella misma o es otra cosa. La voluntad solo puede ser genuina en la medida en que sea expresada directamente por el sujeto portador de ella. No existe un término medio en este sentido (p. 104).

También señala Tocqueville (1835/2001) algunas características importantes de la soberanía popular. En primera medida, se trata de un principio que expresa la voluntad nacional o la voluntad del pueblo. En el mismo sentido, se expande a todo el gobierno e implica que todos los funcionarios son electivos y todos los ciudadanos son electores. Así mismo, algunas veces el pueblo en masa hace las leyes, en otras, los diputados elegidos por el voto universal, representan al pueblo en dicha labor y actúan en su nombre bajo su vigilancia casi inmediata (p. 76).

Por su parte, la soberanía popular en Colombia no es ajena a los ámbitos político y jurídico. Ha sido entendida y consagrada en la Constitución Política como un principio fundante del Estado colombiano. De acuerdo con el Artículo 3° constitucional, el pueblo es el titular de la soberanía popular y de dicho pueblo emana el poder público, el cual puede ejercer de manera directa o por medio de sus representantes.

En palabras de la Corte Constitucional de Colombia en la Sentencia SU-257 de 2021, la soberanía popular implica que: (i) el pueblo es el poder soberano y, consecuentemente, es el origen del poder público y de él se derivan las facultades de constituir, legislar, juzgar, administrar y controlar; (ii) el pueblo, de manera directa o por medio de sus representantes, crea las normas de derecho a las que estarán subordinados los órganos estatales y los

habitantes; (iii) el pueblo, mediante elecciones, decide la conformación de los órganos por medio de los cuales actúa el poder público y, (iv) el pueblo interviene en el ejercicio y control del poder público.

También ha explicado la Corte Constitucional por medio de la Sentencia C-179 de 2002, la íntima relación entre la democracia participativa y la soberanía popular. De esta manera, la democracia participativa halla su fundamento en la noción de soberanía popular, la cual supone que la soberanía pertenece al pueblo, entendido este, desde Rousseau, como la suma de todas las voluntades individuales.

También cabe aclarar que, de acuerdo con lo señalado por la Corte Constitucional de Colombia en la Sentencia C-141 de 2010, el principio de soberanía adoptado por la Constitución de 1991 es mixto, pues, en armonía con la consagración en su texto de la democracia participativa y de la democracia representativa, explícitamente señaló que la soberanía emana exclusivamente del pueblo y agrega que éste la puede ejercer por sí mismo o por medio de sus representantes.

De allí que podamos decir que, desde el texto constitucional, emerge una íntima relación entre la soberanía popular y los modelos de democracia representativa, participativa y deliberativa. Puesto que, el pueblo, como titular del poder público en Colombia, requiere ejercer una participación activa en la vida política del país, para involucrarse de manera directa en la toma de decisiones que lo afectan y gestionar aquellos asuntos que son de su interés.

Para ello resulta clave que delibere sobre aquellos puntos, en diversos espacios de la vida pública, como bien podrían ser las juntas de acción comunal o, como se verá más adelante, las veedurías ciudadanas. Podría también, actuar por medio de los representantes que democráticamente elija para que tomen las decisiones en pro del interés general.

Fundamentos Jurídicos de la Veeduría Ciudadana en Colombia y Veedurías Constituidas en Manizales Enfocadas en el Seguimiento de Contratos de Obra Pública

Control Social

La participación ciudadana implica un amplio proceso de reestructuración de la gestión pública como expresión del Estado, pero también incluye un cambio de paradigmas culturales en el ideario colectivo para involucrarse directamente en las actividades públicas (Becerra, 2018, p. 35). Sin duda la implementación de espacios participativos ha permitido empoderar a la sociedad con base en principios de democracia, justicia y efectividad.

El control social, según Transparencia por Colombia (2004), es una de las formas de participación ciudadana que permite a las personas individualmente consideradas y a las organizaciones de la sociedad civil influir en los asuntos del Estado, con el objetivo de incrementar la responsabilidad y la integridad en el ejercicio de la gestión pública. Dicho concepto hace referencia, básicamente, a actividades ciudadanas de vigilancia, fiscalización, seguimiento, evaluación, crítica y sanción (p.11).

Explica Delpiazzo (2008) que, el control, en sentido amplio, puede considerarse como la comprobación de regularidad de una función propia o ajena (pp. 117 -118).

Adicionalmente, según la Real Academia Española (23ª Ed.), el control hace referencia a “*comprobación, inspección, fiscalización, intervención*”; y lo social se refiere a “*lo perteneciente o relativo a la sociedad*”.

Por su parte, Lenardón (2007) expresa que, el fundamento del control social es el hecho de que el gobierno maneja fondos que no son propios, sino que pertenecen a la sociedad, la cual le delega la potestad de recaudarlos y administrarlos con el fin de proveer bienes públicos a la comunidad en su conjunto. Una de las obligaciones de los

administradores de estos fondos, es informar al gobernado acerca de la manera en que se utilizan los recursos que le fueron confiados por la sociedad (p.65).

Este término tiene estrecha relación con la gobernabilidad, es decir, la administración del patrimonio del Estado, para controlar el buen uso de los recursos públicos, evitando errores, desviaciones y fraudes, y así lograr generar resultados que beneficien el bien común (Rodríguez Blanco, 2010, pp. 17-18). Es entonces un instrumento para garantizar que los recursos estatales se canalicen en concordancia con las normas y políticas públicas.

En este sentido, explica Espinosa (2009) que, una activa participación ciudadana en temas de seguimiento de inversiones de recursos de carácter público y transparencia en las administraciones locales, es necesaria para la promoción del desarrollo local y el crecimiento de la economía social (p. 104). Igualmente, menciona Cerillo (2012) que, la transparencia administrativa es parte fundamental para la prevención y la lucha contra la corrupción y que, para lograrla, es necesario que exista un sistema de controles y equilibrios, con canales de información de las administraciones públicas a la sociedad civil (p. 308).

El control social puede darse sobre diversos temas que atañen a la gestión del Estado, como la salud, la educación, el medio ambiente, los servicios públicos, la cultura, el saneamiento básico, la agricultura, la seguridad y la familia, en los ámbitos municipal, departamental y nacional, y en procesos y actividades como información, toma de decisiones, planeación, ejecución, contratación, supervisión, seguimiento y evaluación.

Es importante resaltar también que, este tipo de control no se contrapone ni reemplaza el conjunto de controles del Estado a su propio funcionamiento. En realidad, funciona como complemento de los controles entre poderes al interior del Estado y al interior de cada Rama del Poder Público, y también de los distintos controles estatales, políticos, administrativos, judiciales, fiscales y disciplinarios. A manera de círculo virtuoso, en el cual cada actor vigila

y es vigilado, con el fin de que primen los intereses públicos por encima de los intereses particulares (Transparencia por Colombia, 2004, p.14).

Para el ejercicio del control social se requiere, además de la creación legal de mecanismos por parte del Estado y la independencia de los actores del control respecto a los controlados, una ciudadanía fuerte, comprometida con la construcción de lo público y con sentido de pertenencia hacia su comunidad política, para que el accionar de los representantes y administradores de los recursos públicos, se mantenga dentro de los cánones de responsabilidad ética y cívica que su puesto les impone.

Figuroa y Chávez (2015) expresan que, este concepto tiene los siguientes objetivos: aumentar la influencia de la sociedad civil sobre el papel regulador del Estado; equilibrar las relaciones de poder fortaleciendo la democracia participativa; proponer alternativas para el mejoramiento permanente de la gestión de lo público para contribuir al buen vivir; y prevenir y denunciar actos de corrupción o impunidad que van en detrimento de la calidad de vida de la población (p. 4).

Desde las anteriores perspectivas, el control social se constituye en un mecanismo esencial para el bienestar de la sociedad y el adecuado funcionamiento de la gestión pública, al permitir y expresarse en el ejercicio de prácticas y actividades direccionadas hacia la defensa de intereses colectivos.

Antecedentes del Control Social y la Veeduría Ciudadana en Colombia hasta 1991

La Constitución Política de 1991 y los diversos mecanismos de participación que encuentran fundamento en la misma, como la veeduría ciudadana, sin duda son un logro para la participación ciudadana y el ejercicio del control social a la gestión pública en Colombia. Mas es necesario hacer memoria sobre los hechos relevantes que dieron lugar a su nacimiento.

Durante el siglo XIX se impulsó en Colombia la que sería la Constitución con mayor continuidad en la historia del país, la Constitución de 1886, que adoptó una organización centralista y pocos espacios de participación (Giraldo Jiménez, 2017). De ella cabe resaltar el concepto de ciudadanía. En su Artículo 16 establecía: *“son ciudadanos los colombianos varones mayores de veintiún años que ejerzan profesión, arte u oficio, o tengan ocupación lícita u otro medio legítimo y conocido de subsistencia”*. Concepto que, por supuesto, era restringido y excluyente, ya que los ciudadanos eran pocos y los habitantes muchos.

En cuanto al control social, la Constitución de 1886 no mencionaba específicamente este término, pero sí contenía una mínima carta de derechos en el Título III, que garantizaba, entre otros, los derechos de asociación, reunión y petición, para formar compañías públicas o privadas que no fueran contrarias al orden moral, reunirse o congregarse pacíficamente, y presentar peticiones respetuosas a las autoridades públicas.

El distanciamiento entre el Estado y la sociedad era enorme. No existían medios para que los ciudadanos pudieran influir en los asuntos del Estado; por ejemplo, el ejercicio del derecho de inspección y vigilancia sobre instituciones públicas para garantizar una gestión acorde a lo establecido por las normas, estaba limitado únicamente al Presidente de la República y a los gobernadores, según los artículos 120 y 195 constitucionales, respectivamente.

Más tarde, con la Ley 19 de 1958, nació en Colombia el programa de Acción Comunal, que fue el primer programa que buscó reorientar la relación del Estado con sus ciudadanos, con el propósito de estimular el desarrollo en las regiones y la pretensión de que los ciudadanos pertenecientes a una misma comunidad, que fueran vecinos, se organizaran para gestionar proyectos educativos, agrícolas, culturales y de ampliación de infraestructura, para procurar la solución de las necesidades más sentidas de la comunidad.

A mediados de los 70 se iniciaron algunas reformas, una de ellas fue la propuesta por Belisario Betancourt, en la que se logró la elección popular de alcaldes a partir de 1988, que contribuiría a quebrar el espíritu centralista de la Constitución de 1886 y a democratizar la vida municipal, a partir del establecimiento de bases mínimas, que apuntaban a un proyecto de país más cercano a la ciudadanía y los territorios (Álvarez Ortiz, 2012, pp. 9-10).

Dos antecedentes normativos importantes relacionados con la promoción de la participación democrática en Colombia y la figura de la veeduría ciudadana son los decretos 3270 de 1986 y 1512 de 1989. En este período, el Presidente de la República, Virgilio Barco, implementó el Plan Nacional de Rehabilitación, como un proyecto que buscaba promover la democracia participativa para disminuir la pobreza y dar solución a muchos otros problemas sociales, a través de la descentralización de recursos, funciones y responsabilidades.

El primero de aquellos decretos creó los Consejos de Rehabilitación, encargados de asesorar a la Administración en la implementación de los programas de orden económico y social, orientados a la reconciliación, la normalización y la rehabilitación nacional; integrados por autoridades administrativas, líderes políticos, religiosos y cívicos.

El segundo decreto creó las Veedurías Populares del Plan Nacional de Rehabilitación, integradas por ciudadanos domiciliados en la zona de influencia del respectivo Consejo de

Rehabilitación; encargadas de efectuar el control y seguimiento de la ejecución de los convenios, contratos y proyectos ejecutados en el marco del Plan Nacional de Rehabilitación.

Otra figura relevante, son los Comités de Participación Comunitaria en Salud (COPACOS), creados por el Decreto 1416 de 1990, que buscaban, de manera similar a los Consejos de Rehabilitación mencionados en el párrafo anterior, constituir espacios de participación ciudadana encargados de hacer seguimiento, acompañamiento y evaluación de los proyectos construidos en el ámbito de la salud por el Ministerio de Salud. Estos comités estarían conformados por representantes de diferentes sectores, como alcaldías, concejos municipales o departamentales, instituciones de salud y comunidad en general.

En estas circunstancias, los espacios de participación y control social en Colombia antes de 1991 eran pocos, la concepción de democracia era estrictamente representativa y la protagonista de las decisiones estatales era la clase política. Surgió, entonces, la necesidad de un nuevo marco jurídico, con la ampliación de mecanismos para que el ciudadano pudiera jugar un papel importante en el direccionamiento del Estado.

De este modo, según Felizzola (2010), se inició la construcción de una nueva institucionalidad, en donde los constituyentes de 1990 abrirían paso a nuevas opciones políticas, cuyo principal objetivo era incluir la dimensión participativa en la democracia colombiana (p. 27).

Fundamentos Jurídicos de la Veeduría Ciudadana desde 1991 hasta 2003

Con la entrada en vigencia de la Constitución de 1991 y la consagración en su texto de la democracia participativa, se buscó ampliar, principalmente por medio de la expedición de leyes, los mecanismos de participación del pueblo. Fue así como se expidió la Ley 134 de 1994, *“por la cual se dictan normas sobre mecanismos de participación ciudadana”*, la cual

reguló ampliamente la iniciativa popular legislativa y normativa; el referendo; la consulta popular; la revocatoria del mandato; el plebiscito y el cabildo abierto. Asimismo, creó en su Artículo 100 las veedurías ciudadanas.¹

Entre tanto, la veeduría ciudadana halla su fundamento constitucional en los artículos 40, 103 y 270 de la Constitución Política de 1991, así como también en el Artículo 4 de la Carta Democrática de la OEA². A su turno, encuentra fundamento legal, entre otras disposiciones, en el Artículo 4 literal h) de la Ley 87 de 1993, relacionado con el control ciudadano a la gestión de las entidades, encaminado a la aplicación del control interno.

Por su parte, la Ley 136 de 1994, en su Artículo 178 numerales 19 y 22, establece como funciones de los personeros municipales, velar por el adecuado cumplimiento de la participación de las asociaciones no gubernamentales, con el propósito de que constituyan mecanismos democráticos de representación en las distintas instancias de participación, control y vigilancia de la gestión pública municipal, y promover la creación y funcionamiento de las veedurías ciudadanas, respectivamente.

Posteriormente, se creó la Ley 563 de 2000, “*Por la cual se reglamentan las veedurías ciudadanas*”, la cual fue declarada inexecutable en su totalidad por la Corte Constitucional mediante la Sentencia C-1338 de 2000, por considerar que, al haberse tramitado como ley ordinaria, se estaba violando la reserva de ley estatutaria consagrada en el Artículo 152 de la Constitución para aquellas leyes que reglamentaran de manera integral los

¹ Mediante Sentencia C-180 de 1994, la Corte Constitucional revisó la constitucionalidad del proyecto de ley que se convirtió en la Ley 134 de 1994. Al estudiar el Artículo 100 de dicho proyecto, el cual establecía que la veeduría se debía reglamentar por medio de una ley ordinaria, la Corte recalcó que la reserva de ley estatutaria contenida en el Artículo 152, literal d) de la Constitución, no se contempló solo para los mecanismos políticos, sino que dicha reserva aplica para todo tipo de mecanismos de participación ciudadana, por lo que las veedurías debían ser reglamentadas por medio de ley estatutaria.

² Mencionados por la Corte Constitucional en la Sentencia C-150 de 2015, mediante la cual efectuó el control de constitucionalidad al proyecto de ley que se convirtió en la Ley 1757 de 2015. Entre otras cosas, la Corte destacó el papel del control social como expresión del “*derecho a la democracia como control*”.

mecanismos de participación ciudadana, es decir, que dicha materia debió tramitarse como ley estatutaria.

Aclaró que, los efectos de la declaración de inexecutable de la ley, no privaban a los ciudadanos de ejercer control sobre la gestión pública, pero que, mientras el Congreso no expediera la correspondiente ley estatutaria, dicho ejercicio no podía llevarse a cabo a través del mecanismo de las veedurías ciudadanas.

La Ley 850 de 2003 y la Sentencia C-292 de 2003

Después, se creó la Ley 850 de 2003, *“Por medio de la cual se reglamentan las veedurías ciudadanas”*. A la misma se le realizó el examen de constitucionalidad por parte de la Corte Constitucional en la Sentencia C-292 de 2003. Actualmente se encuentra vigente y reglamenta integralmente las veedurías ciudadanas encargadas de ejercer vigilancia a la gestión pública.

En cuanto a su contenido, en su Artículo 1° define las veedurías ciudadanas como un mecanismo democrático de representación, por medio del cual los ciudadanos o las organizaciones comunitarias pueden ejercer vigilancia sobre la gestión pública, respecto de las autoridades, entidades públicas o privadas u organizaciones no gubernamentales, encargadas de la ejecución de un programa, proyecto, contrato o de la prestación de un servicio público, siempre que se trate de ámbitos donde, de forma total o parcial, se empleen recursos públicos.

Por otra parte, los representantes legales de las entidades públicas o privadas encargadas de la ejecución de un programa, proyecto, contrato o la prestación de un servicio público, tienen el deber de informar a la comunidad, a través de un medio de amplia difusión en el respectivo nivel territorial, para que ejerzan la vigilancia correspondiente. Tratándose de

las empresas de servicios públicos domiciliarios, este control deberá ejercerse de conformidad con lo dispuesto en el Artículo 62 de la Ley 142 de 1994.

Las veedurías pueden ser constituidas por los ciudadanos en forma plural o a través de organizaciones civiles³, como organizaciones comunitarias, profesionales, juveniles, sindicales, benéficas o de utilidad común, sin ánimo de lucro y constituidas conforme a la ley (art. 2°).

Deberán conformarse eligiendo de forma democrática a los veedores. Luego, deberán elaborar un acta de constitución en la que conste el nombre de los integrantes, su documento de identidad, el objeto de la vigilancia, nivel territorial, duración y lugar de residencia. Después deberán inscribir el documento de constitución ante la personería municipal o distrital o ante la cámara de comercio del respectivo lugar. Estas deberán llevar un registro público de las veedurías inscritas en su jurisdicción. En el caso de las comunidades indígenas, esta función será asumida por sus propias autoridades (art. 3°).

Asimismo, tienen por objeto ejercer la vigilancia sobre la gestión administrativa, sujetas al servicio de los intereses generales y el cumplimiento de los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad. La vigilancia sobre el proceso de gestión pública podrá ser permanente (art. 4°). También podrá ejercerse en los ámbitos nacional, departamental, municipal y sobre entidades de cualquier nivel o sector de la administración y sobre particulares y organizaciones no gubernamentales que cumplan funciones públicas, sin importar el domicilio en el que se inscriban (art. 5°).

Sus objetivos consisten en (a) fortalecer los mecanismos de control contra la corrupción en el ámbito público ; (b) fortalecer los procesos de participación ciudadana y

³ La Corte Constitucional se refirió a las organizaciones civiles como “*mecanismos democráticos de representación de la comunidad en las distintas instancias de participación*”, en la Sentencia C-580 de 2001.

comunitaria, (c) y apoyar a las personerías municipales en la promoción y fortalecimiento de dichos procesos; (d) velar por los intereses de las comunidades; (e) propender por el cumplimiento de los principios constitucionales de la función pública; (f) entablar una relación constante entre los particulares y la administración; (g) democratizar la administración pública y (h) promocionar el liderazgo y la participación ciudadana (art. 6°).

Sus principios rectores son, la democratización (art. 7°), la autonomía (art. 8°), la transparencia (art. 9°), la igualdad (art. 10), la responsabilidad (art. 11), la eficacia (art. 12), la objetividad (art. 13) y la legalidad (art. 14). A su turno, el Artículo 15 señala sus funciones; el Artículo 17 contiene los derechos; el Artículo 18 los deberes; el Artículo 19 los impedimentos para ser veedor y el Artículo 20 las prohibiciones a las veedurías.

Para el cumplimiento de sus funciones, contarán con el apoyo de la Red Institucional de Apoyo a las Veedurías Ciudadanas y del Consejo Nacional de Apoyo a las Veedurías Ciudadanas, conformada por diferentes autoridades y entidades públicas (art. 22 y 23).

La revisión constitucional del proyecto de ley que se convirtió en la Ley 850 de 2003, se efectuó por medio de la Sentencia C-292 de 2003. Al respecto, la Corte Constitucional señaló que la veeduría, como forma de control ciudadano, es una expresión de la soberanía popular y de la democracia participativa y una proyección de los artículos 103 y 270 constitucionales. Destacó que las veedurías ciudadanas se inspiran en el principio democrático y en el principio de autonomía, este último en virtud de su origen privado y como condición para el ejercicio libre de la vigilancia ciudadana sobre la gestión pública.

Aclaró que, lo anterior no significa que las veedurías ciudadanas puedan suplir las funciones encomendadas a las autoridades del Estado, ni tampoco que un veedor pueda ser asimilado a un servidor público y que la definición de las veedurías como “un mecanismo democrático de representación”, no contradice la Constitución, pues el concepto de

representación en este escenario no corresponde al criterio de representación en el ejercicio del control político, sino que alude a una proyección de la comunidad a través de sus delegados en diferentes escenarios.

También explicó que, al referirse el Proyecto de Ley a la facultad que tienen las veedurías para ejercer vigilancia sobre la gestión pública, la expresión “gestión pública” debe comprenderse en una perspectiva amplia, de tal manera que incluye toda actividad del Estado encaminada al cumplimiento de sus fines esenciales, que en algunos casos pueden ser desarrolladas por particulares. Y que, además, esa función puede ejercerse de manera permanente, es decir, durante todas las etapas que comprenden la función pública.

Aclaró que se trata de la regulación de una de las modalidades de participación en la vigilancia, pues los ciudadanos pueden acudir a otras modalidades para ejercer la vigilancia de la gestión pública y que, así mismo, debe entenderse que la regulación adoptada en dicho proyecto, únicamente rige para aquellas veedurías ciudadanas que tienen por objeto vigilar la gestión pública, ya que el legislador puede desarrollar otras modalidades de veeduría con objetivos diferentes.

Señaló que la expresión “*todos los ciudadanos*” podrán constituir veedurías, incluye no solo a los mayores de dieciocho años, sino también a los menores de edad, por lo que estos pueden participar en la vigilancia de la gestión pública. Esto, por cuanto el interés de lograr una mejor administración, libre de corrupción, no es exclusivo de los adultos.

Explicó que el legislador no puede imponer una forma de organización determinada de veedurías a las comunidades indígenas, por lo que deben ser ellas, de conformidad con su particular cosmovisión, quienes determinen si constituyen las veedurías desde la visión occidental de democracia o acogen un sistema que asegure, de manera compatible con sus propias costumbres, que la veeduría responda a los intereses de la comunidad en la vigilancia

de la gestión pública. Aclarando que, en todo caso, no es válido un sistema organizativo que resulte incompatible con el ordenamiento constitucional.

Añadió que, cuando haya veedurías conformadas por indígenas de una determinada comunidad, aquellas deberán inscribirse ante la autoridad que defina la misma comunidad. Por su parte, cuando haya veedurías conformadas por la comunidad indígena en su totalidad, serán las autoridades propias quienes asuman la función de veedores. Dichas precisiones aplican solamente para las veedurías conformadas íntegramente por indígenas, pues, en caso de que existan personas que no pertenecen a estas comunidades, aplicarán las reglas ordinarias.

En aquellos casos donde el Estado tenga participación en una determinada empresa donde también haya aportes privados, la facultad de vigilancia de los veedores se circunscribe a la gestión pública y sus resultados, lo que descarta la posibilidad de invadir la esfera privada en asuntos que no tienen relevancia pública.

Consideró que la exigencia de que las decisiones al interior de la veeduría se tomen preferentemente por consenso o por mayoría absoluta de votos, está en armonía con el principio democrático consagrado en la Constitución, el cual busca mantener abierto el debate entre los miembros de la organización y alcanzar el mayor consenso posible a través de la discusión. Sin embargo, el legislador no impuso criterios para fijar el quórum deliberativo o decisorio, por lo que, ante el vacío legal, le corresponderá desarrollarlo a las propias veedurías al fijar las condiciones de operación.

Ahora, en relación con el principio de transparencia, señaló que, en virtud de este los veedores pueden tener acceso a documentos e información. Pero también hizo énfasis en que, ello no implica que la información que goza de reserva la pierda por este motivo, pues las veedurías tienen la obligación de respetar la reserva documental y la confidencialidad de la

información que obtengan y administrar dicha información conforme a las condiciones que la ley impone para la administración de bases de datos. Pero que, nada se opone a que, conforme a la Constitución y la ley, un juez pueda ordenar el levantamiento de tales reservas.⁴

Como aplicación del principio de responsabilidad, los veedores están sujetos a control, ya que son responsables políticamente frente a los demás miembros de la veeduría a la que pertenecen, a la sociedad en general y al Estado. Esto sin perjuicio de otras conductas en las que pueda incurrir el veedor y sean objeto de otro tipo de regulación o de responsabilidad, por ejemplo, en materia penal.

Por otra parte, aclaró que las veedurías no pueden ser asimiladas a los órganos públicos de control, puesto que aquellas son entes privados y sujetos a las regulaciones y derechos propios de las asociaciones privadas, en el sentido del Artículo 38 de la Constitución. Al asimilarlas a entes de derecho público, su funcionamiento quedaría sujeto al control de la contraloría y de la Procuraduría, lo que implicaría la estatización de la participación ciudadana y la consecuente restricción de su autonomía.

Respecto a la función de las veedurías consistente en vigilar que el proceso de contratación se realice de acuerdo a los criterios legales vigentes, la Corte consideró que la expresión “proceso de contratación” no solo comprendía la etapa inicial de preparación y celebración, sino que también comprende todas las etapas del contrato hasta su finalización.

Además, en cuanto a la función de las veedurías de fiscalizar la ejecución y calidad técnica de las obras, programas e inversiones, aclaró que, la función de fiscalización, relacionada con el control fiscal, únicamente corresponde a determinadas autoridades

⁴ En relación con los derechos de acceso a la información y de petición por parte de las veedurías ciudadanas, encontramos las sentencias T-1322 de 2000, T-596 de 2002, T-690 de 2007 y T-146 de 2012 de la Corte Constitucional.

públicas, mientras que, fiscalización como desarrollo del derecho de participación ciudadana, se entiende como posibilidad de criticar y hacer señalamientos sobre la gestión pública. Por ello, se trata de funciones diferentes, por lo que no resulta contrario a la Constitución.

La Corte también consideró inconstitucional la exigencia de que los veedores tuvieran que saber leer y escribir, ya que esto eliminaría la posibilidad de que muchas personas, entre ellas las pertenecientes a grupos social o económicamente marginados, pudiesen ejercer el derecho a la participación a través de las veedurías ciudadanas. Además de que esa disposición desconocía que Colombia es un Estado con pluralidad de etnias y culturas, muchas de las cuales no tienen una cosmovisión a partir de la escritura.

Igualmente, consideró inconstitucional la restricción para aquellas personas que hubiesen sido condenadas penalmente, salvo por delitos culposos o políticos, de no poder ejercer como veedores ciudadanos. Mientras que los funcionarios públicos, solo tenían este impedimento si habían sido sancionados con destitución. Explicó que la norma establecía un trato diferenciado que hacía más gravosa la situación de los particulares frente a los servidores públicos, por lo que debía entenderse que la restricción aplicaba por igual, tanto para particulares como para quienes hubieran sido servidores públicos.

Así mismo, aclaró que debía entenderse que el impedimento existía por el mismo término que la sanción. Adicionalmente, que estarían excluidas del impedimento las personas detenidas o condenadas, en relación con la posibilidad de conformar veedurías para vigilar la gestión de las cárceles y demás centros de reclusión y que, este impedimento no aplica en aquellos casos en los que la persona fue sancionada, pero la sanción no tiene conexidad alguna con su eventual labor como veedor ciudadano.

Desarrollo Jurisprudencial y Legislativo de las Veedurías Ciudadanas posterior a 2003

Por su parte, la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado emitió el Concepto 1818 de 2007, allí aclaró que el Artículo 2° de la Ley 850 de 2003 estableció dos clases de veedurías ciudadanas: 1) Las creadas por un número plural de ciudadanos, caso en el cual, ellos constituyen directamente la veeduría sin formar una persona jurídica y, 2) las ejercidas por organizaciones civiles.

En este último caso, tales instituciones, al ser entidades privadas sin ánimo de lucro, ya tienen personería jurídica, la cual surge con la inscripción de la organización en la cámara de comercio de su respectivo domicilio. Igualmente, tienen que escoger democráticamente a sus veedores. En cuanto a su inscripción, debe hacerse en armonía con lo establecido en el Artículo 40 del Decreto Ley 2150 de 1995, de manera que, si en los estatutos de la organización no se prevé expresamente la labor de veeduría, se debe hacer una reforma estatutaria para incluir tal objeto y, posteriormente, inscribirse en la cámara de comercio.

En relación con las asociaciones sin ánimo de lucro que ejerzan funciones de veeduría, la respectiva alcaldía de su domicilio, o la gobernación en caso de que realicen vigilancia a nivel regional o en varios municipios, tienen competencia para ejercer control y vigilancia sobre la gestión de dichas asociaciones, debido a su naturaleza. Respecto de las veedurías integradas por un número plural de ciudadanos, que no constituyen una persona jurídica, corresponde a la contraloría de su domicilio realizar control y vigilancia de la información sobre sus mecanismos de financiación y el origen de sus recursos.

Más tarde, en cuanto al papel de la veeduría ciudadana en la lucha contra la corrupción en el país, el Congreso de la República creó la Ley 1474 de 2011, la cual dispone la creación de la Comisión Nacional Ciudadana para la Lucha Contra la Corrupción y, en su

Artículo 66, menciona que dicha comisión deberá estar integrada, entre otros, por un representante de las veedurías ciudadanas.

Después, la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, por medio del Concepto 2052 de 2011, aclaró que, si bien las veedurías están habilitadas para recibir y manejar recursos, la ley no les permite desarrollar actividades especulativas orientadas a multiplicar esos recursos. Igualmente, señaló que, no existe norma legal que otorgue competencia a autoridad administrativa o entidad privada, para revocar, suspender o anular la inscripción de una veeduría ciudadana.

También aclaró que, no hay impedimento para ser veedor por haber presentado previamente acciones constitucionales relacionadas con el objeto de la vigilancia. Tampoco hay impedimento para los ciudadanos que son beneficiarios de un plan de vivienda o de la pavimentación de la vía al frente de sus casas, de organizar una veeduría ciudadana para hacer el control de estas obras. Situación que los legitima para ejercer la vigilancia.

Entre tanto, la primera modificación a la Ley 850 de 2003, se dio por medio de la Ley 1757 de 2015, *“Por la cual se dictan disposiciones en materia de promoción y protección del derecho a la participación democrática”*. En su Artículo 66 estableció que, además de los principios consignados en la Ley 850 de 2003, también serían principios rectores del control social, la oportunidad, la cual busca un impacto preventivo al informar en el momento adecuado; y la solidaridad, en tanto se actúa en representación de las comunidades, con especial énfasis en el interés de los sectores más vulnerables de la población.

Además, por medio de su Artículo 67, modificó el Artículo 21 de la Ley 850 de 2003, creando las redes de veedurías, como la organización voluntaria de diferentes tipos de veeduría a nivel nacional o de las entidades territoriales. Su inscripción y reconocimiento podrá hacerse ante las cámaras de comercio o personerías de cualquiera de las jurisdicciones

a que pertenezcan las veedurías que conforman la red. Para la inscripción en las personerías, se debe cumplir con los mismos requisitos de las organizaciones sin ánimo de lucro.

Mediante su Artículo 68 modificó el Artículo 16 de la Ley 850 de 2003, señalando nuevas prerrogativas de las veedurías a la hora de ejercer su labor de vigilancia. Finalmente, por medio de su Artículo 70, adicionó un artículo a la Ley 850 de 2003, en este se estableció el procedimiento para la atención de las denuncias ante los organismos de control fiscal.

Por último, en la Sentencia C-150 de 2015 la Corte Constitucional efectuó la revisión constitucional del Proyecto de Ley Estatutaria que se convirtió en la Ley 1757 de 2015. Dicho proyecto fijaba el término improrrogable para la Contraloría, de seis meses para dar respuesta a una denuncia presentada por las veedurías ciudadanas. La Corte declaró exequible dicho término, bajo el entendido de que, ese plazo no podía implicar, en ningún caso, la afectación de las garantías procesales establecidas en el proceso de responsabilidad fiscal.

La segunda modificación a la Ley 850 de 2003 se dio por medio del Decreto Ley 403 de 2020. En sus artículos 22 y 23 se estableció la posibilidad y los requisitos para que las veedurías ciudadanas puedan solicitar intervención funcional excepcional por parte de la Contraloría General de la República, para que esta reemplace en sus competencias a las contralorías territoriales y asuma directamente el conocimiento de los asuntos objeto de intervención.

El Contrato de Obra Pública como Objeto de Vigilancia por Parte de las Veedurías Ciudadanas

Como hemos podido observar, el ejercicio de la gestión pública, en donde de forma total o parcial se empleen recursos públicos, se erige como el objeto de control social por parte de las veedurías ciudadanas. En relación con el concepto de “*gestión pública*”, como

anteriormente se mencionó, la Corte Constitucional en la Sentencia C-292 de 2003, la definió como toda actividad del Estado o de particulares autorizados, encaminada al cumplimiento de sus fines esenciales, consagrados en el Artículo 2° y otras disposiciones constitucionales.

Por su parte, el Artículo 209 de la Constitución señala que la función administrativa, directamente relacionada con la gestión administrativa, está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad. Principios que también fueron acogidos por el Artículo 3° de la Ley 489 de 1998 y por el Artículo 3° de la Ley 1437 de 2011.

Esta última disposición ilustra el contenido de los principios de la función pública, orientados a los procedimientos administrativos. En cuanto al principio de igualdad, señala que, las autoridades deben dar el mismo trato y protección a todas las personas. Pero, cuando se trate de personas en circunstancias de debilidad manifiesta, estas deben recibir un trato y protección especial. Entre tanto, en virtud del principio de moralidad, todas las personas y los servidores públicos deben actuar en el marco de las actuaciones administrativas con rectitud, lealtad y honestidad.

En aplicación del principio de eficacia, las autoridades deben buscar la efectiva materialización de los derechos involucrados, removiendo los obstáculos que se presenten. En aplicación del principio de economía, las autoridades deberán ejercer sus funciones optimizando el tiempo y los recursos, procurando el más alto nivel en sus actuaciones y la protección de los derechos. En razón del principio de celeridad, las autoridades deberán impulsar oficiosamente los procedimientos y utilizar todas las herramientas a su disposición para que los procesos se adelanten oportunamente y sin dilaciones injustificadas.

En aplicación del principio de imparcialidad, las autoridades deben actuar teniendo en cuenta los derechos de las personas, sin poner en consideración factores o motivaciones

subjetivas y, en virtud del principio de publicidad, las autoridades deben dar a conocer públicamente sus actuaciones, lo que deberá ser permanente y sin que medie petición alguna.

De manera concordante, el artículo 3° de la Ley 80 de 1993, al referirse a los fines de la contratación estatal, señala que, al celebrar y ejecutar contratos, los servidores públicos deberán tener en cuenta que con estos las entidades públicas buscan, entre otras cosas, el cumplimiento de los fines estatales, en colaboración con las comunidades y la ciudadanía.

En este mismo sentido, el Artículo 23 de la misma ley, al señalar los principios aplicables en las actuaciones contractuales de las entidades estatales, destaca que deben desarrollarse de acuerdo con los principios de transparencia, economía y responsabilidad y conforme a los postulados que rigen la función administrativa, que hemos mencionado.

Al respecto, el contrato estatal es definido por el Artículo 32 de la Ley 80 de 1993, como un acto jurídico generador de obligaciones, celebrado por las entidades estatales, que se encuentra previsto en el derecho privado, en disposiciones especiales o deriva del ejercicio de la voluntad. Una de sus modalidades es el contrato de obra, definido en el Numeral 1° del mismo artículo, como aquellos que “...celebren las entidades estatales para la construcción, mantenimiento, instalación y, en general, para la realización de cualquier otro trabajo material sobre bienes inmuebles, cualquiera que sea la modalidad de ejecución y pago”.

En cuanto al proceso contractual que realizan las entidades estatales, este comprende tres etapas: precontractual, contractual y postcontractual. Las cuales acogen actividades como, estudios de prefactibilidad, factibilidad y operatividad del proyecto, pliegos de condiciones de la licitación, selección objetiva de contratistas, perfeccionamiento y legalización de los contratos, su ejecución, terminación y liquidación (Contraloría General de la República, 2006, p. 29).

Por otra parte, con el propósito de fortalecer el control social y la participación ciudadana, especialmente por medio de veedurías, encontramos las disposiciones de la Ley 190 de 1995 en su Artículo 51, la Ley 489 de 1998 en sus artículos 32 a 35 y la Ley 1757 de 2015, “*Por la cual se dictan disposiciones en materia de promoción y protección del derecho a la participación democrática*”.

Al respecto, esta última ley define el control social como el derecho y deber de los ciudadanos a participar de manera individual o conjunta en la vigilancia de la gestión pública y sus resultados (art. 60). Igualmente, en sus artículos 61 a 66 se encarga de regular los aspectos esenciales del control social. Por otra parte, en cuanto al control social que se realiza de manera específica a la contratación estatal, tenemos el Artículo 66 de la Ley 80 de 1993.

Veedurías Ciudadanas en Manizales

Veedurías Registradas en Manizales hasta Agosto de 2022

Según información suministrada por la Personería de Manizales (2022), desde el año 2003 hasta el mes de julio de 2022, se han inscrito ante esa entidad un total de 104 veedurías ciudadanas. Por otra parte, de acuerdo con la información contenida en el Registro Único Empresarial y Social (RUES), hasta agosto de 2022 se han inscrito en el municipio de Manizales un total de 104 veedurías ciudadanas, cuyo nivel territorial de vigilancia es Manizales.

De las anteriores veedurías, 1 fue inscrita en 2004, 1 en 2006, 1 en 2013, 1 en 20015, 15 en 2017, 11 en 2018, 18 en 2019, 13 en 2020, 34 en 2021 y 9 al 10 de agosto de 2022. Considerando, además, que durante los años 2007 a 2012 no aparece registrada ninguna veeduría, ni tampoco en los años 2003, 2005, 2014 y 2016. Por otra parte, entre 2017 y 2020, un total de 25 veedurías inscritas han tenido como objetivo ejercer su labor de vigilancia, de

manera directa, a contratos estatales de obra pública; así: tres en 2017, siete en 2018, once en 2019 y cuatro en 2020.

Adicionalmente, la Cámara de Comercio de Manizales por Caldas (2022) nos informó que, en el RUES se dispone únicamente de las veedurías registradas ante esa entidad a partir del 2013 y las que han sido reportadas posteriormente a esa fecha por la personería municipal y las autoridades indígenas.

También relacionó un listado de veedurías registradas a partir de 2013 como parte de entidades sin ánimo de lucro, las cuales son: la Veeduría Ciudadana Nueva Frontera, que ya se encuentra en liquidación; la Veeduría por la Transparencia, que también se encuentra en liquidación por vencimiento del término de duración; y, por último, la Veeduría Interinstitucional de Colombia, que fue constituida en el 2019 y aún se encuentra vigente.

Procedimiento de Inscripción de Veedurías en Manizales

Las veedurías o redes de veedurías pueden inscribirse ante las personerías municipales o en las Cámaras de Comercio del país y el trámite tiene similitudes y diferencias entre ambas entidades. El trámite que debe seguirse ante la Personería de Manizales (2022) para realizar el registro de las veedurías ciudadanas es el siguiente: quien haya quedado seleccionado como representante legal o directivo de la veeduría, deberá remitir una comunicación escrita al Personero de Manizales, en la que solicite la inscripción de la veeduría que se ha constituido.

Con la solicitud debe anexar el acta de constitución de la veeduría, en la que conste el nombre de los integrantes, documento de identidad de cada uno de ellos, el objeto de la vigilancia, nivel territorial, duración de la veeduría, lugar de residencia e información de contacto del representante. También se debe anexar una copia del documento de identidad de cada uno de los integrantes de la veeduría.

Una vez la Entidad reciba la documentación, procederá desde la Dirección Administrativa a realizar la verificación correspondiente. De encontrarse todo de conformidad con la ley, desde dicha dependencia se procederá a proyectar la resolución por medio de la que se reconozca e inscriba dicha veeduría. La resolución será suscrita por el Personero Municipal o quien haga sus veces.

A partir de la suscripción de la resolución, se procederá desde la Dirección Administrativa a expedir la ficha de registro correspondiente y, consecuentemente, realizará la inscripción o reporte de la veeduría en el RUES. Posteriormente se hará la notificación de la Resolución en los términos de la Ley 1437 de 2011, a la persona que haya enviado la solicitud de registro.

Para el registro de las veedurías en el RUES, la Superintendencia de Sociedades, por medio de la Circular Externa No. 100-000002 del 25 de abril de 2022, estableció el procedimiento para que las personerías municipales, distritales y las autoridades indígenas hagan los correspondientes informes e integren de manera virtual la información pertinente sobre las veedurías al RUES.

Dichos reportes deben tener en cuenta algunas especificaciones técnicas como: llevarse a cabo a través del aplicativo que para estos efectos disponga Confecámaras como operador del RUES, a través del diligenciamiento en un formato virtual de captura de datos. Además, debe incluir los datos mínimos obligatorios de la veeduría a reportar, tales como nombre de la veeduría o red de veedurías, número de inscripción, nombre e identificación de los miembros que conforman la veeduría, objeto de vigilancia, entre otros.

Entre tanto, para efectos del registro de una veeduría o red de veedurías ciudadanas ante la Cámara de Comercio de Manizales por Caldas (2022), se debe presentar el

correspondiente documento privado o acta de constitución, en cumplimiento de lo expresado el Artículo 3 de la Ley 850 de 2003.

Si el acta de constitución no expresa en su totalidad dichos requisitos formales, como el nombre de los integrantes, documento de identidad, el objeto de la vigilancia, nivel territorial, duración y lugar de residencia, la Cámara de Comercio podrá abstenerse de inscribir el documento de constitución, excepto cuando se constituyen bajo la naturaleza jurídica de una entidad sin ánimo de lucro, evento en el cual dará cumplimiento a las disposiciones legales sobre la materia.

Para constituir veedurías ciudadanas como una entidad sin ánimo de lucro, se debe observar los requisitos formales del Artículo 40 del Decreto 2150 de 1995, así como los requisitos especiales de las normas que regulen el tipo de entidad sin ánimo de lucro que se constituya.

Ahora bien, el acta de constitución puede ser presentada personalmente ante la Cámara de Comercio por el representante legal designado, con exhibición de su documento de identidad y debe acompañarse del correspondiente formulario RUES completamente diligenciado, sin tachones o enmendaduras. Dicho formulario puede adquirirse en cualquier cámara de comercio del país.

Al momento de la radicación del documento de constitución, el solicitante debe informar los códigos CIU (mínimo 1, máximo 4) y los números de responsabilidades tributarias que la entidad tendrá y que se informarán a la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN) para la obtención del Registro Único Tributario (RUT). Igualmente, con la radicación del referido documento se debe efectuar el pago del valor correspondiente a los derechos de inscripción e impuesto de registro departamental por la constitución de la veeduría, suma que asciende a \$108.800, además \$6.500 por el Formulario RUES.

Debe tenerse en cuenta que el valor del impuesto de registro departamental puede variar en caso de que causarse mora por extemporaneidad en su registro, de acuerdo a los decretos 2150 de 1995, 019 de 2012 y 650 de 1996, y que las veedurías y redes de veedurías deben renovar anualmente su registro en las cámaras de comercio y pagar los respectivos derechos.

Siete Casos Destacados de Ejercicio de Veedurías en Manizales Enfocadas en la Vigilancia de Contratos de Obra Pública entre 2017 y 2020

A partir de las consultas realizadas a la Personería Municipal de Manizales, La Cámara de Comercio de Manizales por Caldas y el RUES, se verificaron las veedurías ciudadanas inscritas en el municipio de Manizales y se seleccionaron seis casos de ejercicio de veedurías enfocadas en la vigilancia de contratos de obra pública, que realizaron su labor entre los años 2017 a 2020.

Las mismas fueron seleccionadas con la finalidad de obtener una muestra representativa, que cubriera varios sectores de la ciudad, donde la inversión de recursos públicos se diera en diferentes cantidades y se buscara materializar derechos de diversa naturaleza. De esta manera, aplicamos una entrevista semiestructurada a un integrante de cada una de estas veedurías, quienes accedieron a colaborar en la investigación. El propósito de ello fue conocer sus experiencias personales como veedores, sus apreciaciones y los distintos factores que han influido en su labor; así como conocer un poco acerca de cómo se han desarrollado las veedurías ciudadanas en Manizales.

La primera de esas veedurías la llamaremos Veeduría A. Constituida legalmente ante la Personería Municipal de Manizales y aún vigente. Su propósito ha consistido en vigilar el desarrollo de una obra vial de gran impacto para la ciudad, con la que se busca mejorar el tránsito de vehículos en un punto con alto flujo vehicular y peatonal.

Esta veeduría ha contado con la participación activa y apoyo de muchos otros ciudadanos en el ejercicio de vigilancia. También ha contado con la ayuda de las autoridades que ejecutan la obra y ha recibido capacitación por parte de diversas entidades públicas, para el buen ejercicio del control social y la comprensión respecto a temas relacionados con tránsito e infraestructura vial, entre otros. Además, la ejecución de la obra ha sido visibilizada por parte de medios de comunicación que han informado a la comunidad en general acerca de sus avances.

En segundo lugar, está la Veeduría B, constituida ante la Personería de Manizales y ya liquidada, cuyo objetivo consistió en vigilar la ejecución de un proyecto de inversión social en infraestructura educativa, que buscaba ampliar la oferta en educación de un sector de Manizales alejado del centro de la ciudad. Este proyecto actualmente se encuentra culminado y la comunidad ya se está beneficiando de él. Su ejecución fue rápida y a la veeduría únicamente se vincularon personas de la zona que serían directamente beneficiadas.

En tercer lugar, está la Veeduría C, constituida también ante la Personería Municipal de Manizales. Vigiló la construcción y adecuación de un espacio de recreación y deporte para un sector de la ciudad que durante muchos años contó únicamente con espacios improvisados por la propia comunidad. Este proyecto de infraestructura recreativa, juega un papel importante, en la medida que promueve y facilita la vida social, el ocio y las actividades deportivas y recreativas de los habitantes de este lugar.

La mencionada veeduría, inicialmente contó con participación activa de muchas personas del sector, pero debido al largo tiempo de ejecución de la obra y las dificultades e imprevistos presentados, como, por ejemplo, la insuficiencia de los recursos destinados en un principio para la construcción, se terminó generando descontento generalizado en los

habitantes de la zona y desinterés por parte de algunos veedores. Dicha obra finalmente fue entregada a la comunidad, pero la vigencia de la veeduría o su liquidación no ha sido reportada.

En cuarto lugar, tenemos a la Veeduría D, con varios años de trayectoria y naturaleza de entidad sin ánimo de lucro. Una de sus líneas de acción más destacadas es el ejercicio de veeduría ciudadana. Al día de hoy ha conformado varias veedurías que han realizado vigilancia a distintos proyectos y obras públicas que involucran recursos públicos, provenientes del municipio de Manizales y del departamento de Caldas. Tiene como uno de sus principales propósitos, la prevención de la corrupción.

Adicionalmente, asesora a las comunidades en procesos de pedagogía democrática y en la presentación de diversas acciones y mecanismos judiciales y administrativos, encaminados a proteger, prevenir o alertar sobre conductas irregulares en el manejo de lo público. También participa haciendo uso de diversos medios de comunicación para difundir y visibilizar las buenas prácticas que estimulen a los ciudadanos a realizar acciones para el bien común.

En quinto lugar, nos encontramos la Veeduría E, enfocada en la vigilancia de una obra pública en específico, de alto impacto para la ciudad. La misma surgió de otra veeduría conformada por personas de distintos sectores sociales, con naturaleza de entidad sin ánimo de lucro y con alcance en toda la ciudad de Manizales. Cuyos integrantes ponen su conocimiento al servicio de la comunidad para vigilar la ejecución de recursos públicos en distintos ámbitos, como la salud, la educación, la cultura, obras públicas, entre otros. Está compuesta por profesionales de distintas ramas del conocimiento que trabajan de manera coordinada, en un trabajo en equipo interdisciplinario.

En sexto lugar, encontramos la Veeduría F, que ha tenido varios objetos de vigilancia. Nació en un barrio de la ciudad en el que la comunidad ha sido muy activa en la vigilancia de la ejecución de diferentes obras públicas que se han construido en el barrio o cerca al mismo.

Sus miembros han participado en distintas veedurías e incluso han realizado vigilancia sin haber constituido una veeduría ante las entidades respectivas.

La dinámica de control social que han manejado ha consistido en lo siguiente: algunas personas interesadas de la comunidad visitan el lugar de la obra y, ante cualquier irregularidad que observen, informan a los integrantes de la junta de acción comunal para que sean ellos quienes se reúnan con los contratistas y autoridades involucradas, para informarse y formular las respectivas recomendaciones o quejas.

También cabe resaltar que, la mayoría de las obras públicas que se han construido en el barrio, se han dado a raíz de las peticiones de la misma comunidad, bien sea por medio de derechos de petición o, en otros casos, de acciones populares. De ahí que pueda decirse que la comunidad no solo ha promovido la realización de las obras, sino también la correcta ejecución de las mismas.

Por último, tenemos la Veeduría G, que corresponde a una persona de destacada trayectoria en el sector público en la ciudad de Manizales. Esta persona ha estado vinculada a varias veedurías como asesora, lo que le ha permitido conocer de primera mano los obstáculos, potencialidades y retos a los que se enfrentan las veedurías en la ciudad.

Reflexión Acerca de las Problemáticas y Potencialidades de Siete Veedurías Ciudadanas en Manizales Enfocadas en la Vigilancia de Contratos de Obra Pública entre 2017 y

2020

A partir de las entrevistas realizadas a las personas que integran las veedurías antes descritas, en el presente capítulo, presentaremos aspectos destacados de la información recolectada y reflexionaremos acerca del desarrollo de las veedurías ciudadanas en

Manizales, presentando, igualmente, las conclusiones a las que se llegó a partir de lo relatado por los entrevistados.

Problemáticas

En lo relacionado al acceso a la información, las veedurías A, B y E explicaron que, a pesar de que el derecho de petición es uno de los principales instrumentos con que cuentan las veedurías y la comunidad en general para solicitar información a las autoridades encargadas de la ejecución de una obra pública, no obstante, uno de los obstáculos que encuentran en relación con este derecho, consiste en la poca disposición de las autoridades para brindar una respuesta completa y oportuna.

En muchas ocasiones, la contestación a las solicitudes de información se da de manera tardía e incompleta, lo cual genera un bloqueo y retraso en el desarrollo de las funciones de los veedores y en el cumplimiento de sus objetivos de investigación, vigilancia y control social a la gestión pública. Ello termina desencadenando en dos situaciones, la primera es que tengan que acudir a otros mecanismos como la acción de tutela para exigir una respuesta o, la segunda, que los veedores desistan de su labor, por el desgaste de tiempo y trabajo en acceder a información a la que se supone que deberían tener acceso sin tanta dificultad.

También manifestó la Veeduría E que, en muchas ocasiones, las autoridades directamente implicadas en la ejecución de la obra, envían a otros funcionarios públicos para que los representen en el diálogo con la comunidad, pero que estos últimos no tienen el conocimiento adecuado para responder las preguntas de la ciudadanía.

Otra de las problemáticas a las que se han visto enfrentadas las veedurías, es la falta de recursos con los que cuentan para realizar su labor. Coinciden las veedurías entrevistadas en que, el aspecto económico influye en su funcionamiento. Explican que, como es bien

sabido, los veedores no cuentan con ningún tipo de remuneración, y ellos por cuenta propia deben cubrir sus gastos de transporte para trasladarse a los lugares donde se desarrollan las obras, para realizar los recorridos continuos, o hacia las sedes de las entidades que les ofrecen acompañamiento. Lo que en muchas ocasiones ha causado que los ciudadanos desistan de su iniciativa de participar como veedores.

La escasez de recursos no es solo económica, sino también en cuanto a la cantidad de funcionarios públicos disponibles para atender las solicitudes de toda la población manizaleña. La Personería Municipal de Manizales y La Contraloría en Caldas, cuentan con personal bastante limitado, que a pesar de querer ayudar a la comunidad en general, se quedan cortos y por lo general están saturados de trabajo. Asimismo, manifiestan los veedores que dichas entidades disponen de escaso presupuesto asignado para el fortalecimiento de la participación ciudadana.

En relación con el aspecto de la financiación, la veeduría D mencionó que una de las formas de financiar su equipo de trabajo, ha sido a partir de las donaciones de personas naturales y jurídicas y la participación en proyectos de entidades como Transparencia por Colombia, quienes les aportan recursos para continuar sus gestiones de control social.

Otra problemática, visibilizada por las veedurías A y C, es el cambio de los gobiernos, la rotación de directivos o personal de las instituciones y órganos de control, debido a la influencia política, entre otras razones; lo que provoca diversos quebrantos en la continuidad de los procesos que ya se estaban manejando mediante el trabajo en equipo entre veedores y funcionarios públicos.

Por otra parte, al interior de las veedurías también han vivido dificultades a raíz de la falta de compromiso de algunos integrantes a lo largo del tiempo de vigilancia. Inicialmente las veedurías se registran ante las autoridades respectivas con un número determinado de

integrantes, pero a lo largo del proceso de vigilancia de la obra, los veedores que realmente asumen un compromiso activo con la labor de control social, son pocos; terminan siendo, en promedio, 4 o 5 personas. Esto pasó, por ejemplo, en las Veedurías A, B, C y F.

La anterior problemática también se encuentra relacionada con otra manifestada por la Veeduría G, quien concluyó que, en muchas ocasiones, los veedores inscritos para vigilar una determinada obra son amigos o conocidos de las autoridades públicas o contratistas involucrados, por lo que son fácilmente manipulables. *“Estamos en la época paleolítica del avance en la participación ciudadana”*, añadió.

Adicional a lo anterior, el miedo que sienten las personas por realizar control social, termina siendo un obstáculo de gran envergadura para la materialización de la democracia participativa. Así, por ejemplo, expresaron las veedurías C, D y E, que los ciudadanos muchas veces no participan de manera activa en las veedurías, por el miedo que les genera ser objeto de posibles represalias, por el malestar que sus actuaciones de investigación, vigilancia y control puedan generar a funcionarios públicos e integrantes de diversos sectores políticos.

El hecho de ejercer control social a la ejecución de proyectos y obras, así como vigilar el buen uso e inversión de los recursos públicos, para evitar errores, desviaciones y fraudes, muchas veces convierte a los veedores en blanco de ataques. El miedo generalizado, engendrado por la historia y los antecedentes de violencia en Colombia, anula las intenciones de participación ciudadana. Explican que ser veedor implica asumir una enorme responsabilidad, que conlleva riesgos que no todos están dispuestos a asumir.

En esta misma línea, la Veeduría G, señaló que algunas de las problemáticas que enfrentan los veedores y que los cohiben para involucrarse en las veedurías son, entre otras, el hecho de que algunos funcionarios públicos se escudan en los tipos penales de la injuria y

la calumnia, para argumentar que las denuncias de los veedores en su contra afectan su honra y buen nombre. Otra problemática está relacionada con los engaños que algunos funcionarios públicos hacen a los veedores, aprovechándose de su posición dominante y su amplio conocimiento en las obras o proyectos a ejecutar.

Además, las veedurías también deben enfrentar el desafío que supone el desconocimiento de sus integrantes, tanto del ejercicio adecuado de control social como sobre las obras públicas que deben vigilar. Así, la Veeduría A explicó que, las veedurías llevan muchos años en la ciudad de Manizales, pero con mucho desconocimiento por parte de los veedores sobre los temas que deben abordar. Por ejemplo, las personas desconocen que es posible inscribir una veeduría en la personería y que esto no tiene costo, y muchas de ellas van a la Cámara de Comercio y allí sí tiene costo, por lo que desisten de registrarla.

Otro de estos ejemplos lo explicó la Veeduría G. Manifestó que, pese a que la Ley 80 de 1993 establece el deber de hacerle veeduría ciudadana a todo tipo de contratación pública, desde su experiencia, ha evidenciado que la ciudadanía no está preparada para realizar dicho control, por ejemplo, debe aprender a consultar el SECOP, saber de contratación pública, presupuesto público, planes de inversión, aspectos financieros y demás.

Finalmente, otra de las problemáticas expuestas, fue la mencionada por las Veedurías E y F. La primera de ellas manifestó que, la culminación de la obra que vigila, se ha retrasado, entre otras cosas, por una planificación inadecuada. En similar sentido se pronunció la Veeduría F, al indicar que una de las obras objeto de vigilancia, se demoró varios años, debido a la mala planificación, lo que se tradujo en ampliación del término de entrega y en el presupuesto dispuesto para ello.

Potencialidades

Aun cuando las veedurías en la ciudad de Manizales han enfrentado varias problemáticas que dificultan su labor y afectan, en general, el crecimiento de la democracia participativa, encontramos también en los relatos de las veedurías, potencialidades de este mecanismo de participación.

Una de ellas es el aumento de la participación de la comunidad en las veedurías ciudadanas. En este punto cabe resaltar la Veeduría E, la cual, inicialmente se conformó por 5 personas, pero a lo largo de los años sus miembros han aumentado, hasta llegar, en la actualidad, a estar integrada por 15 personas. Asimismo, sus integrantes han puesto su conocimiento y experiencia en una determinada rama del conocimiento, al servicio de la veeduría, logrando que su trabajo sea más eficiente.

Así, por ejemplo, cuando se trata de proyectos medioambientales, han sido los profesionales en medio ambiente o activistas en este tema, quienes han brindado asesoría. Entre tanto, cuando han vigilado los sectores de la salud o de la educación, han consultado a los profesionales en estos campos, respectivamente. Así como también los abogados han jugado un papel importante a la hora de tramitar derechos de petición o acciones de tutela, entre otros documentos y procesos de naturaleza jurídica.

Otro aspecto que destacaron las veedurías A y C, fue la capacitación brindada de manera gratuita a los veedores por diversas entidades de los sectores públicos y privados, como el Instituto Nacional de Vías - INVÍAS, que ha brindado capacitación a los ciudadanos en temas específicos, como la gestión predial, los materiales idóneos para construir cada obra, los estándares mínimos de grosor del suelo, entre otros.

Igualmente, La Escuela Superior de Administración Pública - ESAP y la Universidad Luis Amigó Sede Manizales, quienes, por medio de diferentes cursos, han dado a conocer a los veedores en qué consiste su labor de vigilancia, qué facultades tienen, qué proyectos

pueden vigilar, qué son las sanciones disciplinarias y fiscales, cuáles son las funciones de las entidades de control, cuáles son los instrumentos legales y administrativos a su alcance para el ejercicio del control social y demás temas. Adicionalmente, en esa labor de capacitación a las veedurías también han contribuido las veedurías D y E.

De manera similar, la Veeduría F se reunió, en promedio, cada mes con las autoridades públicas, contratistas y demás actores involucrados en la realización de las obras. Estas reuniones eran citadas por las propias autoridades o contratistas, y en ellas tuvieron la oportunidad de revisar de primera mano el estado de cada obra, así como realizar las preguntas que les surgieran a partir de lo evidenciado. Igualmente, sus preguntas fueron resueltas por los ingenieros o contratistas, quienes les brindaban explicaciones en términos claros.

Asimismo, las veedurías A y C, enfatizaron en que los mecanismos de participación apoyan la promoción del liderazgo, en su caso particular como veedores, han podido profundizar su comprensión de la realidad, se han empoderado y vuelto más capaces de participar en los diversos acontecimientos de la ciudad. La veeduría D, sobre este aspecto resalta que esa es una de sus líneas o enfoques principales, el empoderamiento de la comunidad y el fortalecimiento de la cultura de legalidad.

También resaltaron como aspecto positivo la mayoría de las veedurías entrevistadas, el constante acompañamiento que recibieron por parte de la Contraloría y, especialmente, por parte de la Personería Municipal de Manizales, a partir de la expedición de la resolución de reconocimiento de la veeduría ciudadana. Estas entidades han prestado apoyo legal a las veedurías a lo largo de su vigencia, para promover la vigilancia a la gestión pública, y asimismo han designado un funcionario de cada entidad para brindarles asesoría. Así como

también han promovido y gestionado capacitaciones por parte de otras entidades para las veedurías.

Por otra parte, las veedurías entrevistadas contaron que, un aspecto positivo de ser veedor en Manizales, es el tamaño de la ciudad, ya que, al ser pequeña, permite a sus ciudadanos tener una vida social más activa, trasladarse y recorrer todos los lugares de la ciudad. Lo que, a su vez, lleva a sus habitantes a enterarse o conocer de manera más rápida las obras que se estén desarrollando, hecho que facilita la acción pronta y oportuna para prevenir fraudes o hechos de corrupción.

Finalmente, en este punto también es importante resaltar el impacto positivo de las redes sociales. Si bien, como se verá más adelante, estos medios han servido para desinformar, por otra parte, también han contribuido de manera positiva en la labor de los veedores.

Por ejemplo, le han servido a la veeduría D para transmitir e informar a la comunidad en general acerca de las obras que se están ejecutando, los proyectos que se planean realizar, los sucesos relevantes en la ciudad que involucran el uso de recursos públicos, las irregularidades visibles en los actos de algunas autoridades públicas, las buenas prácticas de algunas veedurías, etcétera.

De esta manera, esa veeduría ha podido contribuir en la generación de conciencia y en la formación de una opinión crítica en la ciudadanía, fortaleciendo el interés y compromiso en realizar acciones para el bien común y también fomentando el trabajo en equipo.

Puntos en común

Uno de los aspectos que comparten las veedurías entrevistadas, es el hecho de que el control social a las obras públicas que constituían o constituyen su objeto de vigilancia, se

efectuó únicamente en las etapas contractual y poscontractual, es decir, solo después de que se hubiera firmado el correspondiente contrato entre el contratista designado y el contratante o entidad pública responsable.

Al respecto, la veeduría de la Veeduría A se dio solamente durante la construcción material de la obra y actualmente todavía se encuentra vigente, porque la obra aun no ha sido entregada en su totalidad. Cuando se iba a iniciar la construcción de la obra, las autoridades encargadas del proyecto hicieron el llamado a la comunidad para que conformara la veeduría, es decir, que antes de ello la comunidad no estaba enterada del proceso de construcción de la obra.

En cuanto a la Veeduría B, de manera similar a la veeduría anterior, la comunidad solo se enteró del inicio de la obra, cuando las autoridades responsables del proyecto convocaron a la comunidad directamente afectada, para que conformara la correspondiente veeduría.

Lo mismo ocurrió con la Veeduría C. En esta última también se realizó control en la etapa postcontractual, ya que posteriormente a la entrega de la obra por parte del contratista, se evidenciaron falencias en la estructura de la obra, por lo que la veeduría informó sobre esto y solicitó se corrigiera los defectos; lo cual efectivamente se realizó.

En cuanto a la Veeduría E, esta se conformó muchos años después de que se pusiera en marcha la obra objeto de vigilancia. De ahí que haya manifestado que, en el caso específico de la obra que ellos vienen vigilando y desde su apreciación, no ha habido un seguimiento adecuado a los procesos de selección de los contratistas.

Por su parte, la Veeduría F, si bien se ha preocupado por promover el desarrollo de su comunidad gestionando ante las autoridades las obras que requiere su barrio, no ha enfocado sus esfuerzos en la etapa contractual.

Otra de las conclusiones que resaltaron cada uno de los veedores, consiste en que, inicialmente las veedurías se registran ante las entidades respectivas con un número determinado de integrantes, pero a lo largo del proceso de vigilancia de la obra, los veedores que realmente asumen un compromiso activo con la labor de control social, son pocos; terminan siendo, en promedio, 4 o 5 personas. Esto pasó, por ejemplo, en las Veedurías A, B, C y F.

Al respecto, la Veeduría A manifestó lo siguiente: *"el cáncer de las veedurías es que llegan muchas personas pensando que ganarán dinero con participar, y no es así. Y se inscriben muchos, y al final solo 4 terminan haciendo todo el trabajo o realmente están interesados"*. Incluso concluyó:

La idea de las veedurías es entregarse al cien por ciento. Dificultades, cuando muchas personas se inscriben a una veeduría, únicamente por hacerla más grande, pero no es funcional, ya que es muy difícil poner a tantas personas de acuerdo en lo que se quiere hacer, o también es difícil que realmente las personas se comprometan y participen activamente en las gestiones que se deban realizar. Para que realmente exista un buen funcionamiento de las veedurías, deben tener máximo 5.

De manera similar, la Veeduría C dijo que, las personas se vinculan a las veedurías sin ningún conocimiento, solo por querer figurar o, en otras ocasiones, se vinculan creyendo que existe una remuneración y, cuando ven que no es así, se distancian y es así como realmente los que terminan trabajando en la veeduría son muy pocos.

El último punto en común es el manifestado por las veedurías A, B, C, E y F. Señalaron que, el porcentaje de participación de los jóvenes en las veedurías ciudadanas en Manizales es bastante bajo, casi nulo, y que, en su mayoría, los veedores son adultos que están por encima de los 30 años. Consideran que puede ser por desconocimiento de las personas y además por falta de ilustración e interés por parte de las instituciones educativas en promover en sus estudiantes el compromiso por lo público.

Destacaron que en la actualidad es notorio que la participación de los jóvenes en diversas áreas ha ido en aumento, pero que en lo relacionado con las veedurías que vigilan la ejecución de obras o proyectos de infraestructura pública, aun falta iniciativa y mucho compromiso por parte de los jóvenes de la ciudad.

Logros

La Veeduría F tuvo un papel muy activo en la revisión de la calidad y estado de la obra. Durante toda la etapa contractual se reunieron con los interventores e ingenieros residentes en el lugar de la obra, los veedores presentaron sus inquietudes y requerimientos, y resolvieron, entre ambas partes, las dudas que surgían a partir del desarrollo de la obra. Uno de los aspectos tratados fueron las fallas que tenía la obra y que debía corregirse. Tema que finalmente fue solucionado y que contribuyó a que la comunidad en general quedara satisfecha con la obra.

Entre tanto, el proyecto vigilado por la Veeduría C, se desarrolló en más tiempo del previsto, debido a distintas dificultades, como la insuficiencia de recursos destinados en un principio para la construcción, por lo que se tuvo que solicitar la adición de recursos; las fallas presentadas en la infraestructura, por el uso de materiales de mala calidad por parte del contratista, que no siguió los lineamientos adecuados para este tipo de obra. Debido a ello, los

veedores y la comunidad afectada realizaron solicitudes de corrección que fueron aceptadas, y finalmente la obra fue entregada en excelentes condiciones.

Otro logro destacado es que la existencia de veedurías en la ciudad ha ido en aumento durante los últimos años, lo que muestra que es una práctica cada vez más reconocida, interiorizada e incorporada en la vida diaria de los ciudadanos, como una alternativa posible y viable para vigilar proyectos de obra pública. El impacto en el pensamiento de los ciudadanos es notorio por el crecimiento en la participación no solo en veedurías sino en diferentes mecanismos de participación o iniciativas populares para manifestación de la expresión ciudadana y los desacuerdos con las autoridades públicas.

Con el ejercicio de control social realizado por las veedurías ciudadanas y la comunidad en general, también se ha logrado fortalecer la democracia participativa. Si bien cada una de las veedurías contribuyen a este propósito, cabe resaltar los casos señalados por las veedurías F y G.

En la Veeduría F, la comunidad se ha vinculado de manera activa, ha mostrado interés por mejorar su calidad de vida, no solo solicitando a las autoridades la construcción de las obras que requieren, sino también vigilando activamente la ejecución de las mismas. Además que, la mayoría de ciudadanos no se han vinculado directamente como veedores, pero aun así han vigilado las obras e informado sus inquietudes a los líderes comunales para que estos gestionen ante las autoridades.

Por su parte, la Veeduría G destacó los logros obtenidos por las asociaciones ciudadanas o redes de veedurías que se conformaron alrededor del proyecto Todos Somos Río Blanco, el cual tuvo cierto respaldo por el entonces Procurador General de la Nación, Fernando Carrillo. También resaltó la labor de la Veeduría Interdisciplinaria del Eje Cafetero, que se ha convertido en una escuela de enseñanza sobre las veedurías ciudadanas.

Así, la participación ciudadana en veedurías genera interés en el uso de otros instrumentos o medios como la protesta. Al respecto, la veeduría C comentó que, la protesta fue un medio usado para exigir soluciones a las fallas y retrasos presentados en la obra vigilada, entre las que se encuentran, la solicitud a la entidad pública encargada, para que dispusiera de más recursos para la culminación y entrega a la comunidad de la obra en óptimas condiciones, aunque fuera de manera tardía.

Críticas

Concuerdan las veedurías A y C respecto a que muchas personas se inscriben como veedores sin comprender el compromiso y la responsabilidad que conlleva. Buscan únicamente figurar en el acta de constitución, pero no interiorizan que es una labor de larga duración, no es algo que se pueda hacer en una semana, requiere de tiempo, formación, estar presente en reuniones, toma de decisiones en conjunto con los demás integrantes, diálogo, recorridos continuos de vigilancia, interposición de acciones como solicitudes de información o hasta acciones populares, en general trabajo arduo y en equipo.

En similar sentido, la Veeduría E cuestionó el hecho de que algunas personas se vinculan a las veedurías solo para publicarlo en redes sociales y “*hacerse publicidad*” e impresionar, pues después cuando se les exige gestión de su parte, no muestran un verdadero compromiso e interés.

Por su parte, la Veeduría F mencionó que, a lo largo de la labor de vigilancia, algunos veedores se retiraron o no realizaron un ejercicio juicioso de control social, por lo que las autoridades encargadas de las obras les solicitaron a los veedores que incluyeran a otras personas para que la veeduría estuviera completa.

Lo que frecuentemente se presenta, es que, cuando al interior de las veedurías se visibiliza la carga de responsabilidad de su labor, varios de los veedores desisten de

desempeñarla de la manera debida y en ocasiones abandonan definitivamente la veeduría, generando que unos pocos sean quienes terminen realizando todo el trabajo.

Otra de las críticas realizadas por las veedurías, está relacionada con las dificultades en el acceso a la información. En ese sentido, la Veeduría E señaló que uno de los principales obstáculos que ha enfrentado para realizar su labor, ha sido la poca disposición que han tenido las autoridades para brindarles una respuesta clara y completa a las solicitudes de información que han presentado. Casos en los cuales, la mayoría de las veces, los veedores han desistido y no han intentado seguir con el trámite de la acción de tutela para buscar el amparo de su derecho de petición.

Por otra parte, algunas veedurías también se refirieron al hecho de que, los medios de comunicación tienen un rol importante en informar de manera objetiva a la comunidad respecto a hechos relevantes para el Municipio, pero en lugar de cumplir esa finalidad primordial, en algunas ocasiones se han aprovechado del poder que tienen sobre las noticias, para manipular la información y omitir partes importantes de lo que verdaderamente sucede. Esto debido a que también los medios muchas veces tienen amplia influencia política, que les impone límites o condiciones respecto a lo que deben publicar.

En el caso de la Veeduría E, se ha presentado mucha desinformación en redes sociales, opiniones y especulaciones de lado y lado, que reflejan intereses contrapuestos en la ejecución y culminación de la obra. Además de que ese proyecto ha tenido una amplia difusión en redes sociales.

Otra crítica tiene que ver con que, el control a la gestión pública, en muchas ocasiones se queda en manos, principalmente, de la comunidad, mientras los órganos de control no realizan acciones efectivas para evitar la corrupción. En el caso de la Veeduría E, por ejemplo, se pusieron en marcha 8 procesos de responsabilidad fiscal y, posteriormente, 7 de esos procesos ya estaban archivados. Además, los entes de control han manifestado que harán

seguimiento a las irregularidades que se han presentado en la obra, pero esta última veeduría cuestiona el hecho de que no se han evidenciado resultados positivos en este sentido.

Esto concuerda con lo mencionado por las veedurías A y E, quienes se han vinculado con otro proyecto, al parecer un elefante blanco en Manizales, que había pasado desapercibido por mucho tiempo y recientemente está despertando el interés de la ciudadanía. Lo que evidencia que, a pesar de la larga duración de la ejecución de un proyecto de infraestructura pública, y sus fallas visibles, siempre hace falta que la comunidad y los veedores soliciten información, pidan correcciones, hagan las denuncias respectivas, para que estos hechos no pasen desapercibidos por los órganos de control de la ciudad.

Finalmente, las veedurías A y C manifestaron que, las capacitaciones brindadas por la Escuela Superior de Administración Pública - ESAP, la Personería Municipal de Manizales, La Contraloría y La Universidad Luis Amigó Sede Manizales, están reservadas únicamente para los veedores integrantes de veedurías ya constituidas legalmente, es decir, previo a la constitución y registro de sus veedurías, no les fue posible acceder a esta preparación y formación en el control social, lo cual consideran debería ser accesible a cualquier interesado en el tema.

Retos

Uno de los retos que pudimos evidenciar que tienen las veedurías ciudadanas en Manizales, para potencializarse y tener un mayor impacto en la vigilancia de la gestión pública, es el incrementar la vinculación de más personas y, en especial, de los jóvenes y niños. Es necesario ampliar el interés por el cuidado de lo público, que haya una conciencia de que lo público es de todos y, por el mismo motivo, debe procurarse su cuidado entre todos.

Al respecto, la Veeduría G ha encontrado que, en general, la baja participación de las personas en los diferentes mecanismos de participación ciudadana, se debe a factores como el hecho de que las personas no crean en las instituciones públicas. Incluso vivió de primera mano experiencias en las que las personas que viven en sectores de estratos altos, no tienen disposición para defender sus derechos, porque creen que, por tener cierta posición social, no deben afectar a las autoridades públicas que con sus acciones u omisiones vulneran sus derechos, porque, bien son sus amigos o conocidos.

Otro de los retos que tienen las veedurías en la ciudad, consiste en lograr que haya un verdadero trabajo en equipo entre los integrantes de las veedurías ciudadanas y que, a lo largo del proceso de vigilancia, no pierdan el compromiso y la motivación. Para ello es importante evitar que se sigan presentando problemáticas como la del miedo que sufren los veedores a sufrir represalias por parte de los actores que son denunciados por presuntas irregularidades o corrupción, las dificultades económicas o la desinformación, entre tantas otras mencionadas.

Otro de los retos visibles que destacaron las veedurías A, C y F, es la necesidad de que haya una enseñanza gratuita y de fácil acceso en relación con los diversos temas que involucra el control social, por parte de entidades como la Escuela Superior de Administración Pública - ESAP, la Personería Municipal de Manizales y la Contraloría, no solo a los integrantes de veedurías registradas y vigentes, sino también a la comunidad en general que se encuentre interesada en ilustrarse al respecto.

En el mismo sentido, para la inscripción y realización de los cursos gratuitos que se encuentran en la página web oficial del Departamento Administrativo de la Función Pública, no debería exigirse tener la calidad de veedor ciudadano inscrito. No es comprensible la limitación, si son cursos pregrabados que se pueden ver en línea y que a cualquier ciudadano le pueden interesar.

Por otra parte, la mayoría de las veedurías entrevistadas consideraron que es necesario afianzar el conocimiento de la ciudadanía respecto al control social, para que los veedores comprendan que no se trata de obstaculizar, retrasar o suspender el desarrollo de una obra o proyecto, ya que esta no se encuentra dentro de las finalidades de una veeduría.

Contrario a ello, consiste en vigilar y actuar cuando es necesario, teniendo como respaldo datos reales a partir de sus observaciones, para así demostrar el grado de cumplimiento o de incumplimiento de las obligaciones por parte de quienes ejecutan la obra. Es decir, se trata de una labor que, como bien lo señala la Ley 850 de 2003, requiere objetividad por parte de las veedurías ciudadanas.

Igualmente, resaltaron que se trata de trabajar en equipo, no solo con los integrantes de las veedurías y las entidades que les brindan apoyo, sino también con los contratistas. Hace falta entender que se trata de un trabajo conjunto, de vigilancia activa, pero permitiendo también la ejecución de la obra.

Además, la veeduría D expresó que, aun existe un reto en cuanto a dar a conocer masivamente a la comunidad en general las diferentes páginas web donde pueden formarse y acceder a información de valor para sus gestiones como veedores. Por ejemplo, comentó que en la página web de la Contraloría General de la Nación hay una sección para el control social, con módulos y temáticas como las modalidades del control social, instrumentos de acción, una caja de herramientas con lecturas recomendadas, entre otros, a los cuales puede acceder cualquier ciudadano interesado de manera gratuita.

Igualmente, explicó que en la página web oficial del Departamento Administrativo de la Función Pública, los veedores pueden realizar cursos virtuales de manera gratuita, relacionados con la gestión pública con enfoque en derechos humanos. Y por último mencionó

que, existen bases de datos, como <https://datos.gov.co/>, donde se puede indagar sobre los contratos de obra pública que se estén desarrollando en Manizales.

Por otro lado, la vinculación por parte de las universidades de la ciudad con las veedurías ciudadanas, es un reto grande. Según las veedurías A y G, pese a que Manizales es una ciudad universitaria, el apoyo ofrecido por parte de estas instituciones a las veedurías de la ciudad, es nulo.

Indicó la Veeduría A que, cada vez que se han acercado como veedores a solicitar acompañamiento, asesoría o capacitación, les han puesto trabas como el hecho de que requieran presentar un proyecto por escrito como veeduría a la rectoría de la institución para que esta lo revise, y posteriormente apruebe el trabajo de manera conjunta entre la universidad y la veeduría.

Al respecto, también comentó la Veeduría C que, es ilógico que impongan tantas exigencias a personas de la comunidad, que claramente no saben cómo presentar un proyecto a las universidades, y que simplemente acuden en búsqueda de asesoría legal, que bien podría ser brindada, por ejemplo, por los consultorios jurídicos o por semilleros de investigación. La falta de responsabilidad social universitaria los ha dejado sin ganas de acercarse nuevamente a pedir acompañamiento.

El reto está en que las universidades comprendan que juegan un papel importante como agentes de consolidación de la democracia; que desempeñan la tarea de formar ciudadanos. Esta formación debería extenderse, no solo para quienes son estudiantes o están vinculados con la institución de educación superior, sino para la comunidad en general; por ejemplo, realizando talleres que contribuyan a ampliar el conocimiento de la ciudadanía acerca del control social y el cuidado de lo público, para promover así la formación de ciudadanos interesados, partícipes y comprometidos con la toma de decisiones colectivas en pro del bien común.

Queda también abierto el debate acerca del número de integrantes que deben conformar una veeduría para que pueda funcionar de una manera eficiente, pues, mientras las veedurías A, B y C concluyeron que, para el correcto funcionamiento de una veeduría, lo ideal es que esté integrada por pocas personas, porque esto facilita los debates y el logro de acuerdos; por su parte, la Veeduría G consideró todo lo contrario.

Para esta última veeduría, lo ideal es que en estos organismos participen muchas personas, ya que, entre más personas opinen, se va a tener más ideas y más sólidas van a ser las decisiones. Y añadió que, el ponerse de acuerdo, depende más de un aspecto gerencial, es decir, que los representantes se tomen el tiempo de liderar y de coordinar, para que los debates al interior de las veedurías sean más productivos y se llegue a consensos que beneficien en mayor medida a toda la comunidad.

Conclusiones y Recomendación

A partir de lo analizado a lo largo de estas páginas, hemos llegado a las conclusiones que a continuación se esbozan y que queremos compartirles, al igual que tenemos para ustedes una cariñosa recomendación:

Las veedurías ciudadanas que vemos en la práctica, traen consigo un trasfondo teórico y normativo que, desde el actual texto constitucional colombiano, consideramos que se expresa en los principios de democracia (con sus modelos representativo, participativo y deliberativo), de participación democrática y de soberanía popular. En este escenario, hay una

interacción entre el Estado y los ciudadanos, es decir, coexisten los representantes del pueblo y los ciudadanos involucrados en los asuntos públicos; al igual que se espera que haya argumentación y razonamiento público entre ciudadanos iguales, al interior de las veedurías.

Antes de la expedición de la Constitución de 1991, en Colombia existían pocos espacios para la participación ciudadana y el control social a la gestión pública. Con la nueva Carta Política se dio un gran avance en este sentido. De allí nació la figura de las veedurías ciudadanas, respaldada en varias disposiciones constitucionales, como las que establecen los deberes de las autoridades y los principios de la función pública, así como las leyes y la jurisprudencia posteriores, sobre la materia. Todo lo cual ha facilitado, en mayor o menor medida, la realización de su labor de vigilancia, entre otros, a los contratos de obra pública.

Por su parte, al analizar las cifras de veedurías ciudadanas inscritas en Manizales, puede hablarse de un incremento gradual en su conformación. Pero esto, por sí mismo, no se traduce en un ejercicio efectivo de participación ciudadana; prueba de ello son las problemáticas a las que se han visto enfrentadas las veedurías y las críticas realizadas por los mismos veedores. No puede negarse que, en cierta medida, con ese incremento, ha habido un crecimiento positivo de la participación democrática en la ciudad, pero las veedurías aun tienen retos que superar, para cumplir a cabalidad con los propósitos para los cuales se constituyen.

Por último, queremos extender la invitación para que se exploren las veedurías ciudadanas como tema para futuras investigaciones. Como bien lo demandan los veedores, la democracia participativa y deliberativa en Manizales, requiere más apoyo por parte de las instituciones de educación superior, y, para eso, no solo es deseable que brinden asesoría a las veedurías, sino también que, a partir de la investigación, se profundice más en esta expresión

del control social y, con ello, también se resalte la labor de los veedores y se promueva la defensa de los recursos públicos y el control a la gestión pública, que tanto hace falta.

Referencias

- Álvarez Ortiz, D. F. (2012). Evaluación de experiencias ciudadanas de control social a la gestión pública en Colombia. Estudio de caso [Tesis de maestría, Universidad Internacional de Andalucía]. Repositorio Abierto de la UNIA. <http://hdl.handle.net/10334/2295>
- Becerra Marante, O. (2018). Participación ciudadana en la gestión pública. Un desafío en la toma de decisiones [Tesis de especialización, Universidad de Carabobo]. <http://www.mriuc.bc.uc.edu.ve/bitstream/123456789/7783/1/becerrao.pdf>
- Bobbio, N. (1986). *El futuro de la democracia* (Trad. J. F. Fernández Santillán). Fondo de Cultura Económica. (Trabajo original publicado en 1984). <https://socialesenpdf.files.wordpress.com/2013/09/bobbio-norberto-el-futuro-de-la-democracia-1986.pdf>
- Bobbio, N. (1989). *Estado, gobierno y sociedad. Por una teoría general de la política* (Trad. J. F. Fernández Santillán). Fondo de Cultura Económica. (Trabajo original publicado en 1985).
- Cámara de Comercio de Manizales por Caldas, respuesta a derecho de petición con radicado CCMPC1E22-2648 del 30 de agosto de 2022, (12 de septiembre de 2022).
- Carta Democrática Interamericana. Artículo 4°. 11 de septiembre de 2001.
- Casas, E. (2009). Representación política y participación ciudadana en las democracias. *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, 51(205), 59-76. <http://dx.doi.org/10.22201/fcpys.2448492xe.2009.205.41088>
- Cerillo, A. (2012). Transparencia administrativa y lucha contra la corrupción en la administración local. *Anuario del Gobierno Local*, 6(11), 277-313. https://repositorio.gobiernolocal.es/xmlui/bitstream/handle/10873/1255/16_Cerrillo_Transparencia.pdf?sequence=1

Circular Externa No. 100-000002 [Superintendencia de Sociedades]. Emisión de las instrucciones a las cámaras de comercio. 25 de abril de 2022.

Constitución Política de Colombia de 1886 [Const.]. Artículo 16. 5 de agosto de 1886 (Colombia).

Constitución Política de Colombia de 1886 [Const.]. Artículo 120. 5 de agosto de 1886 (Colombia).

Constitución Política de Colombia de 1886 [Const.]. Artículo 195. 5 de agosto de 1886 (Colombia).

Constitución Política de la República de Colombia [Const.]. Preámbulo. 7 de julio de 1991 (Colombia).

Constitución Política de la República de Colombia [Const.]. Artículo 1°. 7 de julio de 1991 (Colombia).

Constitución Política de la República de Colombia [Const.]. Artículo 2°. 7 de julio de 1991 (Colombia).

Constitución Política de la República de Colombia [Const.]. Artículo 3°. 7 de julio de 1991 (Colombia).

Constitución Política de la República de Colombia [Const.]. Artículo 38. 7 de julio de 1991 (Colombia).

Constitución Política de la República de Colombia [Const.]. Artículo 40. 7 de julio de 1991 (Colombia).

Constitución Política de la República de Colombia [Const.]. Artículo 103. 7 de julio de 1991 (Colombia).

Constitución Política de la República de Colombia [Const.]. Artículo 104. 7 de julio de 1991 (Colombia).

Constitución Política de la República de Colombia [Const.]. Artículo 105. 7 de julio de 1991 (Colombia).

Constitución Política de la República de Colombia [Const.]. Artículo 106. 7 de julio de 1991 (Colombia).

Constitución Política de la República de Colombia [Const.]. Artículo 112. 7 de julio de 1991 (Colombia).

Constitución Política de la República de Colombia [Const.]. Artículo 145. 7 de julio de 1991 (Colombia).

Constitución Política de la República de Colombia [Const.]. Artículos 209. 7 de julio de 1991 (Colombia).

Constitución Política de la República de Colombia [Const.]. Artículo 270. 7 de julio de 1991 (Colombia).

Contraloría General de la República (2006). *Control social a la contratación estatal. Módulo 3. Plan Nacional de Formación para el Control Social a la Gestión Pública.* https://www.funcionpublica.gov.co/eva/admon/files/empresas/ZW1wcmVzYV83Ng==/archivos/1454680229_177e33102d2b825c76cab7668d28cffa.pdf

Contreras, P. y Montecinos, E. (2019). Democracia y participación ciudadana: Tipología y mecanismos para la implementación. *Revista de Ciencias Sociales*, 25(2), 178-191. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=7026001>

Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-180/1994, M.P. Hernando Herrera Vergara; 14 de abril de 1994.

Corte Constitucional de Colombia. Sentencia T-1322/2000, M.P. Martha Victoria SÁCHICA Méndez; 27 de septiembre de 2000.

Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-1338/2000, M.P. Cristina Pardo Schlesinger; 4 de octubre de 2000.

Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-580/2001, M.P. Clara Inés Vargas Hernández; 6 de junio de 2001.

Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-179/2002, M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra; 12 de marzo de 2002.

Corte Constitucional de Colombia. Sentencia T-596/2002, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa; 1 de agosto de 2002.

Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-292/2003, M.P. Eduardo Montealegre Lynett; 8 de abril de 2003.

Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-1041/2005, M.P. Manuel José Cepeda Espinoza, Rodrigo Escobar Gil, Marco Gerardo Monroy Cabra, Humberto Antonio Sierra Porto, Álvaro Tafur Galvis y Clara Inés Vargas Hernández; 19 de octubre de 2005.

Corte Constitucional de Colombia. Sentencia T-1005/2006, M.P. Clara Inés Vargas Hernández; 30 de noviembre de 2006.

Corte Constitucional de Colombia. Sentencia T-690/2007, M.P. Nilson Pinilla Pinilla; 4 de septiembre de 2007.

Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-141/2010, M.P. Humberto Antonio Sierra Porto; 26 de febrero de 2010.

Corte Constitucional de Colombia. Sentencia T-146/2012, M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub; 2 de marzo de 2012.

Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-150/2015, M.P. Mauricio González Cuervo; 8 de abril de 2015.

Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-126/2016, M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub; 9 de marzo de 2016.

Corte Constitucional de Colombia. Sentencia SU-257/2021, M.P. Jorge Enrique Ibáñez Najar; 5 de agosto de 2021.

Cortina, A. (2007). Democracia deliberativa. En J. Rubio Carracedo, A. M. Salmerón y M. Toscano Mendéz. (Eds.). *Ética, ciudadanía y democracia* (pp. 143-161). Contrastes. <https://www.uma.es/contrastes/pdfs/MON2007/ContrastesMON2007-08.pdf>

Dahl, R.A. (1999). *La democracia. Una guía para los ciudadanos* (Trad. F. Vallespín). Taurus. (Trabajo original publicado en 1998).

De la Hoz Rodríguez, F. (2016). La democracia deliberativa como alternativa de higiene democrática. *Ambiente jurídico*, (19), 37-62. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=6101306>

De Sousa Santos, B. (1999/2008). *Reinventar la democracia, reinventar el Estado*. Ediciones Sequitur.

De Sousa Santos, B. (2018). Una nueva visión de Europa: aprender del Sur global. *Centro de Estudios Sociales*, 59-92. http://www.boaventuradesousasantos.pt/media/BSS_Una%20nueva%20visi%C3%B3n%20de%20Europa.pdf

De Tocqueville, A. (2001). *La democracia en América* (Trad. L. R. Cuéllar). Fondo de Cultura Económica. (Trabajo original publicado en 1835).

Decreto 3270 de 1986. Por el cual se crean los consejos de rehabilitación y se dictan otras disposiciones. 17 de octubre de 1986. D.O. 37676.

Decreto 1512 de 1989. Por el cual se crean las Veedurías Populares del Plan Nacional de Rehabilitación. 11 de julio de 1989. D.O. 38893.

Decreto 927 de 1990. Por el cual se dictan medidas tendientes al restablecimiento del orden público. 03 de mayo de 1990. D.O. 39.335.

Decreto 1416 de 1990. Por el cual se dictan normas relativas a la organización y establecimiento de las modalidades y formas de participación comunitaria en la prestación de servicios de salud. 04 de julio de 1990.

Decreto Ley 2150 de 1995. Por el cual se suprimen y reforman regulaciones, procedimientos o trámites innecesarios existentes en la Administración Pública. 06 de diciembre de 1995. D.O. 42.137.

Decreto Ley 403 de 2020. Por el cual se dictan normas para la correcta implementación del Acto Legislativo 04 de 2019 y el fortalecimiento del control fiscal. 16 de marzo de 2020. D.O No. 51.258.

Delpiazzo, C. E. (2008). Acerca del control social a la gestión pública. *Revista Do Direito*, (29), 116-128. <http://dx.doi.org/10.17058/rdunisc.v0i29.672>

Echeverri Jiménez, C. F. (2010). La participación ciudadana en Colombia: reflexiones desde la perspectiva constitucional y la normatividad estatutaria. *Estudios De Derecho*, 67(149), 61-86. <https://revistas.udea.edu.co/index.php/red/article/view/8628>

Espinosa, M. (2009). La participación ciudadana como una relación socio-estatal acotada por la concepción de democracia. *Andamios. Revista de Investigación Social*, 5(10), 71-109. <https://www.scielo.org.mx/pdf/anda/v5n10/v5n10a4.pdf>

Felizzola Cruz, Y. M. (2010). Metodología de evaluación del desempeño del control social de la gestión pública en Colombia basada en lógica difusa. *Revista Gerencia Tecnológica Informática*, 6(15), 26–33. <http://revistas.uis.edu.co/index.php/revistagti/article/view/1262>

Figuroa Reyes, A. y Chávez Morelos, M. (2015). *Participación ciudadana y control social en la gestión pública mexicana: propuesta para un modelo local* [Archivo PDF]. [https://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/5302667335E48F420525804500794709/\\$FILE/figuerey.pdf](https://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/5302667335E48F420525804500794709/$FILE/figuerey.pdf)

- García Villegas, M. (2012). Constitucionalismo aspiracional: derecho, democracia y cambio social en América Latina. *Análisis Político*, 25(75), 89–110. <http://www.scielo.org.co/pdf/anpol/v25n75/v25n75a05.pdf>
- Gargarella, R. (2006). ¿Democracia deliberativa y judicialización de los derechos sociales?. *Perfiles Latinoamericanos*, 13(28), 9-32. <https://www.scielo.org.mx/pdf/perlat/v13n28/v13n28a1.pdf>
- Giraldo Jiménez, F. H. (15 de diciembre de 2017). Voto censitario. *Universidad de Antioquia Noticias. Portal de opinión*. <https://bit.ly/3y7ruL3>
- Lenardón, F. R. (2007). Administración pública, control social y eficiencia. *Enfoques*, 19(1-2), 55-88. <https://publicaciones.uap.edu.ar/index.php/revistaenfoques/article/view/256>
- Ley 19 de 1958. Sobre reforma administrativa. 09 de diciembre de 1958. D.O. 29.835.
- Ley 80 de 1993. Por la cual se expide el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública. 28 de octubre de 1993. D.O. No. 41.094.
- Ley 87 de 1993. Por la cual se establecen normas para el ejercicio del control interno en las entidades y organismos del Estado y se dictan otras disposiciones. 29 de noviembre de 1993. D.O. No. 41.120.
- Ley 134 de 1994. Por la cual se dictan normas sobre mecanismos de participación ciudadana. 31 de mayo de 1994. D.O. 41.373.
- Ley 136 de 1994. Por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios. 02 de junio de 1994. D.O. No. 41.377.
- Ley 142 de 1994. Por la cual se establece el régimen de los servicios públicos domiciliarios y se dictan otras disposiciones. 11 de julio de 1994. D.O. No. 41.433.
- Ley 190 de 1995. Por la cual se dictan normas tendientes a preservar la moralidad en la administración pública y se fijan disposiciones con el fin de erradicar la corrupción administrativa. 06 de junio de 1995. D.O. No. 41.878.

Ley 489 de 1998. Por la cual se dictan normas sobre la organización y funcionamiento de las entidades del orden nacional, se expiden las disposiciones, principios y reglas generales para el ejercicio de las atribuciones previstas en los numerales 15 y 16 del artículo 189 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones. 29 de diciembre de 1998. D.O. No. 43.464.

Ley 563 de 2000. Por la cual se reglamentan las veedurías ciudadanas. 2 de febrero del 2000. D.O. No. 43.883.

Ley 850 de 2003. Por medio de la cual se reglamentan las veedurías ciudadanas. 19 de noviembre de 2003. D.O. No. 45.376.

Ley 1437 de 2011. Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo. 18 de enero de 2011. D.O. No. 47.956.

Ley 1474 de 2011. Por la cual se dictan normas orientadas a fortalecer los mecanismos de prevención, investigación y sanción de actos de corrupción y la efectividad del control de la gestión pública. 12 de julio de 2011. D.O. No. 48.128.

Ley 1757 de 2015. Por la cual se dictan disposiciones en materia de promoción y protección del derecho a la participación democrática. 6 de julio de 2015. D.O. 49.565.

López, E. (2006). *La democracia deliberativa* [Tesis de pregrado, Universidad de Chile]. Repositorio Académico de la Universidad de Chile. https://repositorio.uchile.cl/bitstream/handle/2250/110384/fi-lopez_e.pdf?sequence=3&isAllowed=y

Manin, B. (1998). *Los principios del gobierno representativo* (Trad. F. Vallespín). Alianza Editorial. (Trabajo original publicado en 1998). https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/4418903/mod_resource/content/1/Manin%20-%20Los%20Principios%20del%20gobierno%20representativo.pdf

Martí, J. L. (2006). *La república deliberativa*. Una teoría de la democracia. Marcial Pons.

- Montesquieu (1748). *El espíritu de las leyes* (Trad. S. García del Mazo).
https://proletarios.org/books/Montesquieu-Espiritu_De_Las_Leyes.pdf
- Mouffe, C. (1999). *El retorno de lo político. Comunidad, ciudadanía, pluralismo, democracia radical* (Trad. M. Galmarini). Editorial Paidós. (Trabajo original publicado en 1993).
<https://www.liderazgos-sxxi.com.ar/bibliografia/mouffe-chantal-el-retorno-de-lo-politico.pdf>
- Personería Municipal de Manizales, respuesta a derecho de petición con radicado 95821036102, (19 de julio de 2022).
- Rancière, J. (2005). *El odio a la democracia* (Trad. E. Pellejero).
<https://circulosemiotico.files.wordpress.com/2018/11/ranciere-jacques-el-odio-a-la-democracia.pdf>
- Real Academia Española. (1 de octubre de 2022). Control. <https://dle.rae.es/control>
- Real Academia Española. (1 de octubre de 2022). Social. <https://dle.rae.es/social?m=form>
- Registro Único Empresarial y Social. (2 de octubre de 2022). Veedurías por departamento - Caldas. <https://rues.org.co/Veedurias/DetalleVeedurias?CodigoDpto=17>
- Robles, J. M. (2011). Cuatro problemas teóricos fundamentales para una democracia deliberativa. *Polis*, 7(1), 45-67. <https://www.scielo.org.mx/pdf/polis/v7n1/v7n1a3.pdf>
- Rodríguez Blanco, J. C. (2010). La ética y el control social en la gestión pública [Trabajo de grado de pregrado, Universidad Mayor de San Andrés]. Repositorio Institucional Universidad Mayor de San Andrés.
<https://repositorio.umsa.bo/bitstream/handle/123456789/28739/PG-303.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Rousseau, J.J. (1957). *El contrato social* (Trad. A.D.). Editorial Tor. (Trabajo original publicado en 1762).

- Ruiz del Ferrier, C. (2017). Las máscaras de la democracia: Figuras posfundacionales de la democracia en el contexto del tardo-capitalismo contemporáneo. En D. García Delgado y A. Gradín (Eds.), *Documento de trabajo No. 5: el neoliberalismo tardío: teoría y praxis* (pp. 149-169). Flacso Argentina. <https://www.flacso.org.ar/publicaciones/el-neoliberalismo-tardio-teoria-y-praxis/>
- Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado. Concepto 1818 de 2007, C.P. Gustavo Aponte Santos; 17 de mayo de 2007.
- Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado. Concepto 2052 de 2011, C.P. Luis Fernando Álvarez Jaramillo; 21 de junio de 2011.
- Sánchez Torres, C. A. y Muriel Ciceri, J. H. (2007). ¿Participación Ciudadana en la Democracia?. *Civilizar. Ciencias Sociales y Humanas*, 7(12), 11-30. <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=100220305002>
- Sartori, G. (1993). *¿Qué es la democracia?* (Trad. M. A. González Rodríguez). Editorial Patria. (Trabajo original publicado en 1993).
- Stuart Mill, J. (1861). *El gobierno representativo* (Trad. S. García del Mazo). <https://josefranciscoescribanomaenza.files.wordpress.com/2015/11/aquc3ad2.pdf>
- Transparencia por Colombia (2004). *Cuadernos de transparencia N. 8. El control social a la administración pública en Colombia. Aproximaciones.* <https://transparenciacolombia.org.co/2004/05/25/cuadernos-de-transparencia-8-control-social-administracion-publica-colombia/>
- Uribe De Hincapié, M. T. (1995). Lo viejo y lo nuevo en la crisis política colombiana. *Estudios Políticos*, (07-08), 78-90. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=5263769>
- Velásquez, F. y González, E. (2003). *¿Qué ha pasado con la participación ciudadana en Colombia?*. Fundación Corona.

Villareal Martínez, M. T. (2009). Participación ciudadana y políticas públicas. *Décimo Certamen de Ensayo Político*, 31-48.

https://www.academia.edu/75355452/Participaci%C3%B3n_Ciudadana_y_Pol%C3%ADticas_P%C3%ABlicas