
VEEDURÍAS CIUDADANAS EN COLOMBIA

Gabriel Jaime Dereix
Andrés Felipe Roncancio Bedoya
Fernando Carlos Terreros Calle

Primera edición 2022

VIGILADA
USC
UNIVERSIDAD
SANTIAGO
DE CALI

ED
EDITORIAL DIKÉ

VEEDURÍAS CIUDADANAS EN COLOMBIA

I.S.B.N 978-628-7529-54-0

I.S.B.N Digital 978-628-7529-55-7

“DOBLE PAR CIEGO ACADÉMICO”

- © Gabriel Jaime Dereix
- © Andrés Felipe Roncancio Bedoya
- © Fernando Carlos Terreros Calle
- © Universidad Santiago de Cali 2022
editor@usc.edu.co
- © Editorial Diké S.A.S. 2022
www.editorialdike.com

Editorial Diké S.A.S.

Cel.: 301 242 7399 - e-mail: dikesascomercial@gmail.com
Medellín - Colombia

Bogotá D.C. Librería

Calle 23 sur # 27- 41 Barrio Santander
Cel.: 301 242 7399 - e-mail: dikesasgerencia@gmail.com

San José de Costa Rica

Teléfono: 83 02 10 54 - Telefax: 22 14 25 23
e-mail: jadguzman@yahoo.com
editorialdike@hotmail.com

Caracas-Venezuela

Av. Urdaneta, esq. Ibarras, edf. Pasaje la Seguridad, P.B. Local 19, Caracas 1010 /
info@paredes.com.ve / Tels.: 58 (212) 564-15-05 / 563-55-90/06-04
RIF: J-30797099-5

Panamá

Calle Parita, Bulevar Ancón, Casa 503, Corregimiento de Ancón, Ciudad
de Panamá. Tel.: 50767814196 / borisbarrios@lawyer.com

Diseño y diagramación

Lucio F. Chunga Cheng
e-mail: dikesas.diagramacion@gmail.com

Veedurías Ciudadanas en Colombia 1ra edición impresa en septiembre del 2022

**Esta edición fue impresa en los talleres de Xpress Estudio Gráfico Y Digital
S.A.S. Dirección: Carrera 69H No. 77-40 CP: 111061 Bogotá, D.C. Tel: 602 0808
www.xpress.com.co**

No está permitida la reproducción total o parcial de este libro, ni su tratamiento informático, ni la transmisión de ninguna forma o por cualquier medio, ya sea electrónico, mecánico, por fotocopia, por registro u otros métodos, ni su préstamo, alquiler o cualquier otra forma de cesión de uso del ejemplar, sin el permiso previo y por escrito de los titulares del Copyright.

GABRIEL JAIME DEREIX
ANDRÉS FELIPE RONCANCIO BEDOYA
FERNANDO CARLOS TERREROS CALLE
Autores

VEEDURÍAS CIUDADANAS EN COLOMBIA

ED
EDITORIAL DIKÉ

VIGILADA
MINISTERIO DE
EDUCACIÓN
USC
UNIVERSIDAD
SANTIAGO
DE CALI
EDITORIAL

Catalogación en la publicación - Biblioteca Nacional de Colombia

Veedurías ciudadanas en Colombia / coordinadores académicos, Gabriel Jaime Dereix, Andres Felipe Roncancio Bedoya, Fernando Carlos Terreros Calle. -- Medellín : Editorial Diké ; Cali : Universidad Santiago de Cali, 2022.

138p.

Contiene bibliografía.

ISBN 978-628-7529-54-0 -- 978-628-7529-55-7 (digital)

1. Veedurías - Colombia 2. Administración pública - Control integrado - Colombia 3. Participación política - Colombia 4. Democracia - Colombia I. Dereix Restrepo, Gabriel Jaime, coordinador II. Roncancio Bedoya, Andres Felipe, coordinador III. Terreros Calle, Fernando Carlos, coordinador

CDD: 352.3509861 ed. 23

CO-BoBN- a1093618

Editorial Diké S.A.S.

Eduardo Quiceno Álvarez
Presidente Honorario del Comité Editorial

**CUERPO DIRECTIVO DE LA
EDITORIAL DE LA UNIVERSIDAD
SANTIAGO DE CALI**

CARLOS ANDRÉS PÉREZ GALINDO
Rector

CLAUDIA LILIANA ZÚÑIGA CAÑÓN
Directora General de Investigaciones

DIEGO LEÓN GÓMEZ MARTÍNEZ
Decano Facultad de Derecho

EDWARD JAVIER ORDOÑEZ
Editor en jefe

COMITÉ EDITORIAL

CLAUDIA LILIANA ZÚÑIGA CAÑÓN

EDWARD JAVIER ORDOÑEZ

PAULA ANDREA GARCES

SERGIO MOLINA HINCAPIE

JONATHAN PELEGRIN

YURIBAN HERNANDEZ

JHON FREDY QUINTERO

MILTON ORLANDO SARRIA

JOSE FABIAN RIOS

ÍNDICE

| | |
|--------------------|----|
| Introducción | 11 |
|--------------------|----|

Capítulo I

| | |
|--|----|
| Historia de la participación ciudadana: conceptualización de los modelos de participación..... | 19 |
| 1. Democracia y soberanía popular: un análisis desde el constitucionalismo | 25 |
| 2. Democracia y buen gobierno | 30 |
| 3. Conceptualización de los modelos de participación..... | 38 |
| 4. Fundamentos constitucionales del principio democrático..... | 49 |
| 5. Fundamentos constitucionales a la gestión pública | 61 |

Capítulo II

| | |
|---|----|
| 1. El control social a la gestión pública a través de las veedurías Ciudadanas en Colombia | 67 |
| 2. ¿Qué son las veedurías ciudadanas?..... | 70 |
| 3. Desarrollo histórico de las veedurías ciudadanas como mecanismos de democracia participativa | 72 |
| 4. Desarrollo del marco legal de las veedurías ciudadanas en Colombia..... | 75 |

Capítulo III

| | |
|--|----|
| 1. Control social..... | 91 |
| 2. Desarrollo del proceso del control social | 93 |

| | |
|--|-----|
| 3. Principios en que se inspira el ejercicio de las veedurías ciudadanas | 97 |
| 4. Sujetos del control social a la gestión pública a través de las veedurías ciudadanas | 102 |
| 5. Objeto de vigilancia de las veedurías ciudadanas en el ejercicio del control social a la gestión pública | 105 |
| 6. Función de las veedurías ciudadanas..... | 107 |
| 7. Instrumentos de acción de las veedurías ciudadanas | 109 |
| 8. Derechos y deberes de las veedurías | 111 |
| Conclusiones..... | 121 |
| Bibliografía | 127 |

INTRODUCCIÓN

El Estado Colombiano como componente dentro de su obra republicana, “debido a su prolongada adhesión a la democracia representativa” (Villa, 2010, p. 55), se instaure la separación del poder público en tres grandes ramas u órganos, por un lado, la democracia se convierte en el cimiento más fuerte de todo el Estado; por ende se destina a la Constitución Política como la máxima norma de todo el ordenamiento jurídico, convirtiéndose en el cuerpo jurídico-político que inspira la creación de las demás normas del ordenamiento jurídico, y que, además, las condiciona a su criterio para darles validez (Kelsen, 2005), esta tradición que se fue instaurando en el ordenamiento colombiano a medida que surgían las transformaciones en los ordenamientos constitucionales que se vivieron en el pasar de los años del siglo XIX, daría cuenta a las diferentes estructuras gubernamentales que han demostrado las vicisitudes que direccionan a la construcción de la organización y el accionar de la esfera pública dentro de un llamado Estado constitucional.

En este aspecto, como lo apunta el autor Henao (1997), partiendo del estudio sobre el Estado de Derecho, con la Carta Magna de 1886, las bases del Estado colombiano se entendían de sumo sólidas, al punto que, dentro de su construcción se fija un valor representativo alrededor de la importancia de la democracia, que por medio de esta, las dinámicas entre el bipartidismo – conservadores y liberales – se emplearían un espacio donde se llevarían a cabo la pugna sobre la democracia, siendo partícipe y encarnando en gran medida la formación del constitucionalismo durante el siglo XX.

Todo ello, dado que el tejido constitucional colombiano del siglo XIX muestra una profunda inclinación hacia un gobierno organiza-

do en el marco de una República, donde como expresa Villa (2010) ha sido en gran medida por la histórica concepción de entender a la democracia en términos representativos, es decir, como aquella “de esencia liberal y burguesa, y en la cual los representantes por la elección están autorizados a transformar la voluntad popular en actos de gobierno” (Benoist, 2016, p. 1), esto a la par con el principio de la soberanía nacional, que en la tradición iusfilosófica, a pesar de haber sido abordada por grandes teóricos, se consolida de sumo con los aportes que realiza Rousseau, quien admite que los ciudadanos deben poder participar de los procesos que impliquen la toma de decisiones, y concibe una visión equitativa del poder, donde el legítimo titular sería el pueblo, esto es admitir que para este pensador, en un régimen democrático, la soberanía debe recaer sobre el pueblo, en otras palabras:

El razonamiento de Rousseau es muy simple: si el pueblo está representado, son sus representantes quienes detentan el poder, en cuyo caso ya no es soberano. El pueblo soberano es un “ser colectivo” que no podría estar representado más que por él mismo. Renunciar a su soberanía sería tanto como renunciar a su libertad, es decir, a destruirse a sí mismo. (Benoist, 2016, p. 1).

Esta idea de soberanía es la que implanta al ordenamiento jurídico la Constitución Política de 1886, que en su artículo 2º consagra que, “la soberanía reside esencial y exclusivamente en la Nación, y de ella emanan los poderes públicos” (Asamblea Nacional Constituyente, 1886). Sin embargo, hay una dicotomía, pues la Nación por sí sola no puede actuar, admitir esto sería una ficción, por tanto, surge la necesidad en el ordenamiento de que exista la mediación de un cuerpo que pueda hacer tangible la voluntad general.

Esta institución en el plano nacional estaría a cargo de la rama Legislativa, que sería la encargada de “el poder fundar el Estado, es decir, la soberanía, y los poderes públicos derivados, como el poder de establecer la Constitución, y el poder de reformar la Constitución” (Villa, 2010, p. 56), esto demuestra las numerosas prerrogati-

vas que se depositaron en su nombre, que por supuesto se tradujo en la “tiranía de los representantes sobre los representados” (Villa, 2010, p. 56), todo esto muy a pesar de que la regla indica que como representantes del pueblo, su papel debe estar reducido en gran medida por la Constitución y la ley, ya que de ser contrario, sucede lo que sostiene Benoist, (2016) al expresar que “el mandato representativo pierde cualquier legitimidad desde el momento en que sus fines y proyectos no corresponden a la voluntad general” (p. 2).

Esta problemática entonces, propia del constitucionalismo colombiano del siglo XIX, se compagina de manera sincronizada con la desigual distribución del poder que atravesaba el país, contrario a la visión de Rousseau de intentar una distribución equitativa del poder, y contrario a un dominio absoluto del mismo, sin embargo, para el naciente constitucionalismo colombiano, la forma de gobierno dada en una República, facilitó que se diera una excesiva concentración del poder en el Gobierno central, donde las divisiones propia de los territorios -departamentos, provincias- carecían de autonomía, por lo tanto, los escenarios de participación en las discusiones políticas y de suma relevancia para el funcionamiento de un Estado, estaban reservadas exclusivamente a las autoridades nacionales. Esto es sin duda, una afrenta a la idea de la democracia.

Como respuesta a la inequitativa distribución del poder, a lo largo de la historia constitucional del país, los discursos acerca de la distribución y el ejercicio del poder se surtirían entre quienes defendían la idea de un poder centralizado y absoluto, reservado a las autoridades nacionales -centralistas-; y por otro lado, por aquellos que creían en la autonomía de las divisiones territoriales y se negaban a que estas fueran tenidas dentro de la estructura estatal como meras circunscripciones de naturaleza administrativa, de modo que se les permitiera participar en el marco de una democracia en términos representativos de las decisiones más importantes del Estado -los federalistas- (Rodríguez, 2017). Junto con ello, empieza a surgir en el seno de un constitucionalismo incipiente tendencias políticas a fa-

vor de uno u otro sector, donde ambos buscaban ostentar el poder, o por lo menos, negociarlo. Con el paso del tiempo, estas “interacciones entre instituciones centrales, poderes regionales y locales y entre estratos sociales, élites locales, sectores subalternos” (González, 2006, p. 21) fueron preparando el terreno para la consolidación de los partidos políticos, importantes para la construcción histórica y constitucional del país.

Por lo anterior, es viable decir que, bajo la perspectiva de la tradición político - jurídica del constitucionalismo del siglo XIX, la apreciación teórica de la democracia se encuentra unida a su dimensión representativa, la cual se establecería como herencia y costumbre en Colombia; esto se daría consecuentemente al funcionamiento que estaba enlazado a los partidos políticos, concebidos en palabras de (Duverger, 2002) como aquellos cuya estructura es caracterizada por su heterogeneidad y afinidad, constituido por -comités, secciones, células, milicias- unidas entre sí, cuyo desarrollo está ligado al de la democracia y a la extensión del sufragio popular (p. 15, 70), quienes en el plano nacional delimitan ese ejercicio mediante los comicios que se dan en primer lugar para elegir al jefe de Estado, es decir, elecciones presidenciales; más adelante se dan para los entes territoriales, o sea, a nivel departamental y municipal.

Empero, a raíz de la transición constitucional, se acercaba la promulgación de la Carta Política de 1991, el sentido de la democracia que se encontraba relacionado a la inestabilidad política por la que vivía el país, replanteó la fórmula del bipartidismo, representado en el Frente Nacional (1958 - 1974), y determinó afrontar el mismo, incluyendo la democracia no solo como valor, sino también como un principio de valor constitucional, configurando jurídicamente un nuevo espacio de la misma manera que propondría la participación como pilar fundamental de la ciudadanía dentro de la construcción del Estado.

Es entonces esta visión de la democracia en términos ya no representativos, sino participativos, una corrección que trae la renovada Constitución con el fin de mitigar los desequilibrios que presenta una democracia representativa, vigentes en la Constitución precedente y como lo muestra la experiencia histórica. Otorgando más margen de acción a la ciudadanía de que intervenga en la totalidad de los procesos gubernamentales, perfeccionándose con esto la idea de una soberanía que radica esencialmente en el pueblo y no en la Nación. Frente a esto, la Corte Constitucional se ha pronunciado de la siguiente manera:

El concepto de democracia participativa lleva ínsita la aplicación de los principios democráticos que informan la práctica política a esferas diferentes de la electoral. Comporta una revaloración y un dimensionamiento vigoroso del concepto de ciudadano y un replanteamiento de su papel en la vida nacional.

No comprende simplemente la consagración de mecanismos para que los ciudadanos tomen decisiones en referendos o en consultas populares, o para que revoquen el mandato de quienes han sido elegidos, sino que implica adicionalmente que el ciudadano puede participar permanentemente en los procesos decisorios no electorales que incidirán significativamente en el rumbo de su vida. Se busca así fortalecer los canales de representación, democratizarlos y promover un pluralismo más equilibrado y menos desigual. (Corte Constitucional, 2001).

Por esta razón, se puede vislumbrar cómo a partir de dicha consagración, la democracia se convierte hoy por hoy en uno de los temas más relevantes para los estudios de la Constitución y el Estado, por lo cual, se determinan puntos que nos llevan a confrontar las crisis que se experimentan en el Estado, por lo que el presente busca establecer, a través de la participación ciudadana, a la democracia como un elemento de especial revisión para comprender los problemas contemporáneos. Todo esto bajo el supuesto de que es la participación ciudadana “la clave para transformar el espacio de lo

estatal en un espacio público y contribuir a crear condiciones para consolidar una gobernabilidad democrática” (Ziccardi, 1999, p. 3).

En este sentido, el presente trabajo de profundización se dirigirá a revisar uno de los temas más inacabados dentro del estudio de la Constitución Política y del Estado, es decir, el de las veedurías ciudadanas, pues éstas a pesar de no ser manifestada como simples herramientas formales, las cuales, curiosamente, surgieron debido a una aplicación formal de los derechos de los ciudadanos, tomando un alto grado de importancia en cuanto garantizan un nuevo nivel de la democracia participativa; por ende, la dimensión del control, dando cuenta que, luego de su interpretación se logra examinar una gama de clases que demarca la racionalidad del Estado y establecen un camino cimentado en aras del mejoramiento estructural de la administración Estatal. En consecuencia, se vuelve necesario, examinar cómo se ha avanzado en términos de la ciudadanía su participación, debido a que, su análisis permite evidenciar la ejecución empírica de las prácticas democráticas dentro del Estado colombiano, siendo pertinente abordar una construcción histórica de la participación.

Dando cuenta que, con su desarrollo se determinaría una nueva dimensión de la democracia en términos participativos, lo que posicionaría su importancia al involucrar a la población y comunidades en las grandes decisiones que se deben tomar, así mismo, en la creación de instituciones que permitirían no solo involucrar a estos últimos como parte activa del proceso, sino que también les permitiría dar cuenta de que la toma de decisiones también establece la necesidad de hacer control sobre las mismas.

Por lo anterior, con referencia al planteamiento de la participación ciudadana, cuando se habla del espacio sobre la observancia y control que tomaría gran importancia en la medida que, se amplía la noción de espacio público, que no solo permite el ejercicio de los derechos de la ciudadanía o “la expresión colectiva, las manifesta-

ciones cívicas, la visibilidad de los diferentes grupos sociales, tanto a escala de barrio como de centralidad urbana” (Borja & Muxí, 2003, p. 66), sino que además, permite hacer una corrección a la democracia en términos representativos y plebiscitarios, puesto que allí, se dimensiona que existe un nuevo margen de desarrollo de la estructura del Estado, presentada ya desde la ciudadanía.

Así, el presente acápite de ampliación y profundización examinará cómo entonces las veedurías ciudadanas no solo cumplen un rol formalista dentro de las gestiones y actuaciones del Estado, ya que, demuestra cómo su configuración está ligada a nuevas dinámicas que deben ser revisadas a la luz del proceso político que dimensiona la renovada Constitución, puesto que el mismo es garantía de la corrección de los procesos que se encuentran implícitos en las instituciones públicas del Estado. Para ello, se analizarán términos como democracia participativa y representativa, participación ciudadana, control social, gestión pública y veedurías ciudadanas, gramática que toma relevancia con el nacimiento de la Constitución Política de 1991; más aún, cuando es importante que en el país la sociedad entienda la responsabilidad que existe en la toma de las decisiones que les conciernen.