

**Departamento Administrativo de la Función Pública
Dirección de Empleo Público**

**Cuadernillo Orientador No 1. sobre el
Alcance e interpretación de la Ley 850
de 2003**

**OBJETO DE VIGILANCIA DE LAS
VEEDURÍAS CIUDADANAS**

Equipo de Investigación

Caridad Jiménez Giraldo
Elsa Yanuba Quiñones Serrano

Bogotá, 30 de Julio de 2010

CONTENIDO

Presentación	Pág. 3
I. ARTÍCULOS 1, 4 Y 5 Ley 850 de 2003. BLOQUE TEMÁTICO OBJETO DE VIGILANCIA DE LAS VEEDURÍAS CIUDADANAS	4
II. ALCANCE E INTERPRETACIÓN SOBRE EL OBJETO DE VIGILANCIA DE LAS VEEDURÍAS CIUDADANAS	6
1. ¿Qué pueden vigilar las veedurías ciudadanas?	6
2. ¿En que momento de la gestión pública se ejerce la vigilancia por parte de la veeduría ciudadana?	7
3. ¿Cuáles son las materias de especial importancia a las que se dirige la vigilancia que ejercen las veedurías ciudadanas?	8
4. ¿A quiénes vigilan las veedurías ciudadanas?	11
5. ¿Se puede hacer veeduría ciudadana a una entidad privada o a una ONG?	13
6. ¿Los veedores ciudadanos pueden hacer Vigilancia a los Servicios Públicos Domiciliarios?	14
7. ¿En que ámbito o lugar pueden ejercer su vigilancia las veedurías ciudadanas?	15
8. ¿Pueden las veedurías ciudadanas definir como su objeto de vigilancia una política pública de carácter nacional?	18
Bibliografía	21

PRESENTACIÓN

La Ley 850 de 2003 expedida, hace ya casi siete años, ha tenido una implementación diversa y con múltiples interpretaciones por parte tanto de ciudadanos, como entidades públicas, organismos de control y Personerías Municipales.

Dichas interpretaciones han dado lugar a consultas y conceptos por parte de las entidades que integran la Red Institucional de Apoyo a las Veedurías Ciudadanas, lo cual demuestra la necesidad de establecer precisiones y dar alcance al articulado de la ley, de manera que exista unidad de criterio en su aplicación.

Es por lo anterior que la Red Institucional de Apoyo a las Veedurías Ciudadanas consideró necesario elaborar un documento orientador en el cual se consoliden conceptos y pronunciamientos institucionales que aclaren el alcance de la Ley 850 de 2003.

Para realizar esta labor las entidades que integran la Red, acordaron organizar el articulado de la Ley por bloques temáticos, correspondiéndole al Departamento Administrativo de la Función Pública el Bloque temático sobre el objeto de vigilancia de las veedurías, el cual está contenido principalmente en los Artículos 1, 4 y 5 de la Ley 850 de 2003.

En el Cuadernillo No. 1, se abordará el bloque temático sobre el objeto de vigilancia de las veedurías ciudadanas. Con base en los desarrollos y acuerdos que realicen las entidades que integran la Red, se diseñará un documento integral o varios cuadernillos para abordar la totalidad del articulado de la Ley 850 de 2003.

El presente cuadernillo orientador desarrollará el Bloque Temático sobre el Objeto de la Vigilancia de las Veedurías Ciudadanas, a través de conceptos e interpretaciones respecto a los artículos 1, 4 y 5 de la Ley 850 de 2003, con fundamento en lo expresado por la Corte Constitucional en la Sentencia C- 292 de 2003, en conceptos del Consejo de Estado y en la jurisprudencia.

I. ARTÍCULOS 1, 4 Y 5 Ley 850 de 2003

BLOQUE TEMÁTICO OBJETO DE VIGILANCIA DE LAS VEEDURÍAS CIUDADANAS

Los artículos 1, 4 y 5 de la Ley 850 de 2003, que hacen referencia al objeto de vigilancia de las veedurías ciudadanas presentan una serie de elementos que delimitan las condiciones para dicha vigilancia.

A continuación se presenta textualmente el articulado de la Ley con base en el cual se efectuarán las orientaciones del presente cuadernillo.

LEY 850 DE 2003

ARTÍCULO 1o. DEFINICIÓN. *Se entiende por Veeduría Ciudadana el mecanismo democrático de representación que le permite a los ciudadanos o a las diferentes organizaciones comunitarias, **ejercer vigilancia sobre la gestión pública**, respecto a las autoridades, administrativas, políticas, judiciales, electorales, legislativas y órganos de control, así como de las entidades públicas o privadas, organizaciones no gubernamentales de carácter nacional o internacional que operen en el país, encargadas de la ejecución de un programa, proyecto, contrato o de la prestación de un servicio público.*

*Dicha vigilancia, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 270 de la Constitución Política y el artículo 100 de la Ley 134 de 1994, **se ejercerá en aquellos ámbitos, aspectos y niveles** en los que en forma total o parcial, se empleen los recursos públicos, con sujeción a lo dispuesto en la presente ley.*

Los representantes legales de las entidades públicas o privadas encargadas de la ejecución de un programa, proyecto, contrato o de la prestación de un servicio público deberán por iniciativa propia, u obligatoriamente a solicitud de un ciudadano o de una organización civil informar a los ciudadanos y a las organizaciones civiles a través de un medio de amplia difusión en el respectivo nivel territorial, para que ejerza la vigilancia correspondiente.

.....

ARTÍCULO 4. OBJETO. *La **vigilancia de la gestión pública** por parte de la Veeduría Ciudadana se podrá ejercer sobre la gestión administrativa, con sujeción al servicio de los intereses generales y la observancia de los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad, y publicidad.*

Será materia de especial importancia en la vigilancia ejercida por la Veeduría Ciudadana la correcta aplicación de los recursos públicos, la forma como estos se asignen conforme a las disposiciones legales y a los planes, programas, y proyectos debidamente aprobados, el cumplimiento del cometido, los fines y la cobertura efectiva a los beneficiarios que deben ser atendidos de conformidad con los preceptos antes

mencionados, la calidad, oportunidad y efectividad de las intervenciones públicas, la contratación pública y la diligencia de las diversas autoridades en garantizar los objetivos del Estado en las distintas áreas de gestión que se les ha encomendado.

Las veedurías ejercen vigilancia preventiva y posterior del proceso de gestión haciendo recomendaciones escritas y oportunas ante las entidades que ejecutan el programa, proyecto o contrato y ante los organismos de control del Estado para mejorar la eficiencia institucional y la actuación de los funcionarios públicos.

ARTÍCULO 5. AMBITO DEL EJERCICIO DE LA VIGILANCIA. Las veedurías ejercerán la vigilancia en el ámbito nacional, departamental, municipal, y demás entidades territoriales, **sobre la gestión pública y los resultados de la misma**, trátase de organismos, entidades o dependencias del sector central o descentralizado de la administración pública; en el caso de organismos descentralizados creados en forma indirecta, o de empresas con participación del capital privado y público tendrán derecho a ejercer la vigilancia sobre los recursos de origen público.

La vigilancia de la Veeduría Ciudadana se ejercerá sobre entidades de cualquier nivel o sector de la administración y sobre particulares y organizaciones no gubernamentales que cumplan funciones públicas, de acuerdo con las materias que interesen a aquellas, de conformidad con su acta de constitución, sin importar el domicilio en el que se hubiere inscrito.

El ejercicio de las veedurías se hará sin perjuicio de otras formas de vigilancia y control de la sociedad civil y de la comunidad, consagradas en las disposiciones legales vigentes y sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 167 de la Ley 136 de 1994, cuando dicha participación se refiera a los organismos de control.

.....

II. ALCANCE E INTERPRETACIÓN SOBRE EL OBJETO DE VIGILANCIA DE LAS VEEDURÍAS CIUDADANAS

Son ocho (8) los interrogantes planteados frente a este bloque temático a través de los cuales se busca establecer las limitaciones y posibilidades de vigilancia de las veedurías ciudadanas como mecanismos de control social, frente a los cuales se emiten conceptos y precisiones con base en la jurisprudencia y en la normatividad vigente.

Los interrogantes buscan precisar qué es lo que pueden vigilar las veedurías ciudadanas. Si bien existe una definición amplia de su objeto de vigilancia sobre “la gestión pública” la Ley y los pronunciamientos de la Corte Constitucional respecto a este objeto de vigilancia, establecen restricciones al ámbito de acción de las veedurías ciudadanas, es por ello que es necesario precisar, ¿Qué es la gestión pública?, ¿cuáles son los ámbitos de vigilancia de las veedurías ciudadanas y qué distinciones existen entre la función de control de la democracia representativa y la democracia participativa, a través de las veedurías ciudadanas; determinar si existen unos tiempos, temas y zonas geográficas para realizar dicha vigilancia y qué organismos pueden ser vigilados a través de este mecanismo.

1. ¿Qué pueden vigilar las veedurías ciudadanas?

El objeto de vigilancia de las veedurías ciudadanas es la gestión pública.

De acuerdo con lo establecido en el artículo 270 de la Constitución Política de Colombia, en el ARTÍCULO 100 de la ley 134 de 1994 y los ARTÍCULOS 1 y 4 de la Ley 850 de 2003, se señala expresamente el objeto de vigilancia de las veedurías ciudadanas, así:

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

Ley 134 de 1994, ARTÍCULO 100, establece que las veeduría ciudadanas se constituirán con el fin de vigilar la gestión pública, los resultados de la misma y prestación de los servicios públicos.

La vigilancia podrá ejercerse en aquellos ámbitos, aspectos y niveles en los que en forma total o mayoritaria se empleen los recursos públicos, de acuerdo con la Constitución y la ley que reglamente el artículo 270 de la Constitución Política.

Ley 850 de 2003, ARTÍCULO 1. DEFINICIÓN. Se entiende por Veeduría Ciudadana el mecanismo democrático de representación que le permite a los ciudadanos o a las diferentes organizaciones comunitarias, ejercer vigilancia sobre la gestión pública,”

Ley 850 de 2003, ARTÍCULO 4. OBJETO. La vigilancia de la gestión pública por parte de la Veeduría Ciudadana se podrá ejercer sobre la gestión administrativa, con sujeción al servicio de los intereses generales y la observancia de los

principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad, y publicidad.

Para establecer el alcance de la vigilancia por parte de las veedurías ciudadanas, es necesario, precisar la expresión gestión pública.

De acuerdo con el pronunciamiento de la Corte Constitucional en la Sentencia C-292 de 2003, “la expresión “*gestión pública*” incluye no sólo la prestación de un servicio público, o de una función pública, sino también toda actividad del Estado encaminada al cumplimiento de sus fines esenciales, en algunos casos desarrollada por los particulares”.

De igual forma la Corte precisa que “la gestión pública comprende actividades de propuesta, selección, desarrollo y seguimiento de programas y de ejecutores de tales programas”, lo cual incluye la ejecución de contratos o la prestación de un servicio público (ver numeral 25, Sentencia C-292 de 2003).

Se deduce de lo anterior que la gestión pública incluye un momento de propuesta o planeación de las actividades a realizar, la cual por lo general se realiza a través del plan de desarrollo y la formulación del presupuesto; un momento de desarrollo o ejecución a través de la contratación y de la realización de los programas, proyectos o servicios y el seguimiento y evaluación a lo realizado comparando si se cumplió con lo planeado y para realizar ajustes a los planes y permitir procesos de rendición de cuentas.

2. ¿En que momento de la gestión pública se ejerce la vigilancia por parte de la veeduría ciudadana?

Las veedurías ciudadanas están facultadas para vigilar la gestión pública, todo el tiempo, en forma permanente.

Acerca de esto el artículo 4 de la ley 850 de 2003 dice que “...Las veedurías ejercen *vigilancia preventiva y posterior* del proceso de gestión...”

Ello podría ser interpretado como si las veedurías sólo pueden ejercer vigilancia antes de iniciar la gestión y posterior a ello. Al respecto la Corte Constitucional en Sentencia C-292 de 2003 enfatizó que el contenido modal (el de la palabra “ejercen” dentro del artículo 4 de la ley 850) es de: permiso. Y que por tal motivo el control que hacen las veedurías ciudadanas es permanente, es decir que esta vigilancia se puede realizar en cualquier momento de la gestión pública.

La Corte Constitucional precisa que “ Las veedurías pueden realizar un control simultáneo a la gestión pública. Esto quiere decir que la vigilancia a la gestión pública debe permitirse por regla general en cualquier momento. Por ejemplo, si durante la ejecución de una obra es cuando puede evidenciarse con mayor claridad una posible irregularidad, no resulta sensato rechazar el control concurrente con su realización, cuando es allí donde cobra mayor relevancia”. El ejemplo citado por la corte se refiere a la vigilancia simultánea a la gestión.

Por su parte, vigilar preventivamente quiere decir que se vigila el momento en que se toman las decisiones sobre programas, proyectos o acciones a seguir, es decir en el momento de la planeación. Y, la vigilancia posterior ocurre cuando se vigilan los resultados de la gestión pública realizada. Una obra terminada, un proyecto concluido o un servicio prestado.

3. ¿Cuáles son las materias de especial importancia a las que se dirige la vigilancia que ejercen las veedurías ciudadanas?

Según lo establece el artículo 4 de la ley 850/03, el uso de los recursos públicos, la cobertura de beneficiarios, la contratación estatal y la diligencia de las autoridades son los temas que deben vigilar preferiblemente las veedurías.

Estos temas deben atender al interés general y cumplir con los principios de la función administrativa, es decir con una serie de normas de conducta y requisitos que permiten verificar que la gestión pública cumple con los fines establecidos Constitucionalmente.

En especial debe vigilarse:

- ▶ La correcta aplicación de los recursos y la forma como estos se asignen de acuerdo con la ley y lo planeado
- ▶ Cobertura efectiva de beneficiarios conforme a la ley y planes
- ▶ Calidad, Oportunidad y Efectividad de intervención pública
- ▶ Calidad, Oportunidad y Efectividad de contratación pública
- ▶ Diligencia de las autoridades en garantizar objetivos del Estado

Al referirse la ley, a materias de especial importancia, esta resaltando (no excluyendo otras) o llamando la atención para que las veedurías vigilen el uso de los recursos, el número de beneficiarios y la forma como se brindan los servicios a cargo de las entidades públicas.

a) Sobre el tema de los recursos, la ley llama la atención de los ciudadanos para que vigilen, su correcta aplicación y la forma como estos se asignen de acuerdo con la ley y lo planeado.

En primer lugar es necesario precisar sobre los recursos¹ que son objeto de vigilancia; si bien existen recursos tales como los bienes de uso público, los parques naturales, las tierras comunales de grupos étnicos, las tierras de resguardo, el patrimonio arqueológico de la nación, vías de comunicación, parques, museos, monumentos, entre otros, la vigilancia de las veedurías ciudadanas debe prestar especial atención a los recursos financieros o de dineros públicos; la vigilancia sobre la manera como estos se asignan, es decir se presupuestan y aprueban y distribuyen en relación con lo establecido en la ley orgánica de presupuesto, el sistema general de participaciones (otras disposiciones legales específicas sobre uso de bienes) y en lo previsto en los planes aprobados.

En el momento de la planeación se formulan los presupuestos públicos y se destinan recursos humanos y administrativos al cumplimiento de lo previsto.

b) Sobre los beneficiarios, la ley le indica a los ciudadanos que se vigile la cobertura efectiva conforme a la legislación y a la planeación.

Vigilar la cobertura significa analizar a quiénes reciben o se excluyen de los servicios o programas, en relación con el tamaño o el total de la población que requiere el beneficio o servicio público, esto es sobre la base de la oferta.

Otro análisis, consiste en estudiar la utilización de los servicios por parte de la población, para ello es importante establecer los indicadores para la medición, los cuales pueden identificarse al relacionar las necesidades de atención de una población con la verdadera utilización de servicios.

Se observa si, los beneficiarios definidos o atendidos están determinados por las disposiciones legales y si están en un plan debidamente elaborado. En tal sentido es preciso determinar las obligaciones que son asignadas a las entidades públicas y determinar la forma como están respondiendo por ello de acuerdo a sus competencias.

Al respecto la Constitución Política se refiere a la cobertura de los servicios públicos al establecer en el artículo 365 de la C. P.: *“Los servicios públicos son inherentes a la finalidad social del estado. Es deber del estado asegurar su prestación eficiente a todos los habitantes del territorio nacional”*.

¹ Los recursos: Son los bienes, derechos y valores provenientes de impuestos, tarifas, transferencias, donaciones, participaciones, aportes, partes de capital, venta de bienes y servicios a precios de mercado y no mercado, y los definidos como tales en las normas y disposiciones legales. Estos recursos están relacionados con una estructura de presupuesto público y tienen como propósito desarrollar funciones de cometido estatal. La aplicación, transformación y acumulación de dichos recursos, bajo control de una entidad pública o privada, expresan la riqueza y representan el patrimonio público. Tomado de Glosario de Términos sobre Contabilidad Pública. http://www.contaduria.gov.co/index.php?option=com_wrapper&view=wrapper&Itemid=134&lang=es. Julio 8 de 2010
Bien de beneficio y uso público. Activo no transable destinado para el uso y goce de todos los habitantes de un territorio, orientado a generar bienestar social. Como ejemplos se tienen las calles, plazas, puentes y parques. (diccionario de términos de contabilidad pública)

Recursos públicos. Bienes, derechos y valores provenientes de impuestos, tarifas, transferencias, donaciones, participaciones, aportes, partes de capital, venta de bienes y servicios a precios de mercado y no mercado, y los definidos como tales en las normas y disposiciones legales. Estos recursos están relacionados con una estructura de presupuesto público y tienen como propósito desarrollar funciones de cometido estatal.

Los recursos de la Nación son aquellos establecidos por la ley por concepto de aplicación de impuestos de carácter nacional, tasas, multas y contribuciones

El artículo 48 de la Constitución Política establece que *“Se garantiza a todos los habitantes el derecho irrenunciable a la seguridad social”*². O sea que nadie puede ser excluido de tal derecho, salvo que una sentencia judicial, constitucional y razonablemente lo determine.

La misma norma señala como principios de la seguridad social: la eficiencia, la universalidad y la solidaridad. Además, *“la seguridad social se ubica dentro de los principios constitucionales de la igualdad material y en la cláusula del Estado Social de Derecho”*¹.

Importa analizar los principios de la seguridad social en salud. 2.1. Principio de universalidad *En la T-730/99 (M.P. Alejandro Martínez Caballero) se dijo: 1 SU-562/99, M.P. Alejandro Martínez Caballero “...otro de los principios constitucionales es el de la universalidad, o sea que el objetivo del sistema es que todos los habitantes del país disfruten de seguridad social. Por eso mismo, se estableció legalmente el carácter de obligatorio.” Según la jurisprudencia de la Corte Constitucional, dentro del sistema actual de la seguridad social en salud el objetivo es ampliar la cobertura y no restringirla, de ahí que es obligatorio para los empleadores incluir a sus trabajadores en el sistema, y el Estado no puede permitir la expulsión del sistema de persona alguna salvo que haya razón legal para ello y previo un procedimiento. Como corolario, hay que prestar a los afiliados la atención integral en sus fases de educación, información y fomento de la salud y la prevención, diagnóstico, tratamiento y rehabilitación de la enfermedad, incluido el suministro de medicamentos esenciales en su denominación genérica.*

c) Sobre la contratación pública debe vigilarse la Calidad, oportunidad y efectividad

La contratación como materia de vigilancia, implica verificar que todas las etapas del contrato: precontractual, contractual y poscontractual se realicen en los tiempos definidos en la programación y de acuerdo con los recursos previstos para ello, en los términos definidos en la Ley de contratación, así como con las necesidades de contratación que tengan las entidades públicas.

² Sentencia T-618/00

4. ¿A quiénes vigilan las veedurías ciudadanas?

La vigilancia de las veedurías recae sobre entidades u organismos bien sean de naturaleza pública o privada que cumplan funciones públicas y que por tanto desarrollen la gestión pública.

De conformidad con lo establecido en el artículo 1 de la Ley 850 de 2003, “Las veedurías ejercerán la vigilancia... sobre la gestión pública y los resultados de la misma, trátense de organismos, entidades o dependencias del sector central o descentralizado de la administración pública...La vigilancia de la Veeduría Ciudadana se ejercerá sobre entidades de cualquier nivel o sector de la administración y sobre particulares y organizaciones no gubernamentales que cumplan funciones públicas, de acuerdo con las materias que interesen a aquella...”³.

La vigilancia se realiza sobre las actuaciones de las autoridades administrativas, políticas, judiciales, electorales, legislativas, órganos de control⁴, entidades privadas, organizaciones no gubernamentales de carácter nacional o internacional que operen en el país y ejecuten programas, proyecto, contratos o presten un servicio público y que cuenten con recursos del Estado.

La ley 850 de 2003, exige dos requisitos para que las entidades puedan ser objeto de control por parte de los ciudadanos, el de tener dentro de su capital RECURSOS PUBLICOS y que CUMPLAN FUNCIONES PÚBLICAS y/o ADMINISTRATIVAS.

Ahora bien, la función administrativa se refiere al conjunto de tareas desempeñadas por las autoridades públicas, y por algunos particulares autorizados por el Estado⁵ para cumplir con actuaciones públicas.

De conformidad con la Ley 489 de 1998, artículo 39. “la administración pública se integrara por los organismos que conforman la Rama Ejecutiva del Poder Público y por todos los demás organismos y entidades de naturaleza pública que de manera permanente tiene a su cargo el ejercicio de las actividades y funciones administrativas o la prestación de servicios públicos a cargo del estado”.

³ Artículo 5, Ley 850 de 2003

⁴ El Estado colombiano se encuentra organizado en 3 ramas (o funciones), cada una de las cuales es independiente pero colabora con las demás para el cumplimiento de los fines del Estado; estas son, la rama ejecutiva, legislativa y judicial. Adicional a estas tres ramas tradicionales del poder, existen otros órganos autónomos e independientes, que corresponden a los organismos de control, la organización electoral y la organización territorial (DNP. Elementos Básicos sobre el Estado Colombiano).

Son órganos de Control: La Contraloría General de la República, las Contralorías Departamentales y Municipales, la Procuraduría General de la Nación, la Defensoría del Pueblo, las Personerías Municipales y la Veeduría Distrital de Bogotá. Es un órgano electoral la Registraduría Nacional del Estado Civil; son órganos de carácter especial, el Banco de la República, los Entes Universitarios Autónomos, las Corporaciones Autonomas Regionales, la Comisión Nacional de Televisión, el Consejo Nacional de Planeación, la Comisión Nacional del Servicio Civil. La rama ejecutiva tiene dos ordenes: el nacional y el territorial. Para ampliar ilustración al respecto se recomienda consultar: DAFP y otros- Serie Documentos de Consulta del Plan Nacional de Formación para el Control Social a la Gestión Pública, módulo 1- Participación en el Control Social a la Gestión Pública y, DNP- Elementos Básicos sobre el Estado Colombiano.

⁵DNP-Elementos Básicos Sobre el Estado Colombiano.

Las entidades de la Rama Ejecutiva pueden ser del nivel nacional o territorial. De igual forma existen entidades que son del sector central, tales como Ministerios y Departamentos Administrativos (DAS, DANE, etc), las Alcaldías y Gobernaciones, a quienes les corresponde definir las políticas, orientar, coordinar, controlar y evaluar o otras entidades bajo su tutela en el cumplimiento de las actividades estatales.

Los recursos de las entidades de la Rama Ejecutiva del sector central dependen del tesoro público.

Las entidades descentralizadas (como el SENA, ICBF, Fondo Nacional de Ahorro en el nivel nacional y los Hospitales - ESE-, Empresas de Servicios Públicos, entre otras) estarán bajo la coordinación y dirección de las entidades del sector central.

Los recursos de las entidades descentralizadas están conformados en parte por recursos públicos y en parte por ingresos propios (venta de servicios) y en algunos casos por recursos de los particulares (es el caso de las sociedades de economía mixta).

Otros organismos que pueden ser vigilados por las veedurías ciudadanas son los pertenecientes a otras ramas del poder público cuando ejecutan actos que por su naturaleza son de carácter administrativo⁶.

Adicionalmente, existen organismos particulares que cumplen funciones públicas. Al respecto es necesario retomar la jurisprudencia para aclarar que: “Así, en tanto que titulares de funciones públicas, los particulares a los cuales estas se han asignado asumen las consiguientes responsabilidades públicas, con todas las consecuencias que ello comporta en materia penal, disciplinaria, fiscal o civil.” (Sentencia C-563 de 2008. Magistrado y ponente Antonio Barrera Carbonell y Carlos Gaviria Díaz).

La Corte se ha pronunciado en este sentido al señalar que: “Cabe precisar, que si bien es cierto que conforme el artículo 6 superior los particulares pueden hacer todo aquello que no les está expresamente prohibido, por lo cual, “solo son responsables ante las autoridades por infringir la Constitución y las leyes”, dicha norma no resulta aplicable cuando se trata de la atribución de funciones públicas. En este supuesto, solo pueden llevar a cabo aquello que en virtud de la atribución viene ser de su competencia y, conforme al propio artículo 6 de la Carta, responden entonces por la omisión o extralimitación en el ejercicio de sus funciones, como lo hacen los servidores públicos.” (Sentencia C- 866 de 1999. Magistrado ponente Vladimir Naranjo Mesa. S.V. Antonio Barrera Carbonell, Alfredo Beltrán Sierra y José Gregorio Hernández Galindo.

Al respecto en Sentencia C-167 de 1995, en la que se reviso la constitucionalidad del decreto 410 de 1971 sobre las cámaras de comercio se precisa que:

“...la gestión fiscal de la administración que no solo se limita a la Rama Ejecutiva del poder público, sino que se hace extensivo a todos los órganos del estado y los particulares que manejen fondos o bienes de la nación.”

⁶ Consejo de Estado, sala de Consulta y Servicio Civil. Radicado No 792 de 1996.

“...ningún ente, por soberano o privado que sea, puede abrogarse el derecho de no ser fiscalizado cuando tenga que ver directa o indirectamente con los ingresos públicos o bienes de la comunidad...”

“Las cámaras de comercio no obstante su carácter privado pueden ejercer la función pública de administrar el registro mercantil.” “...el registro mercantil es público, tal como lo prevé el artículo 27 del Código Mercantil Colombiano”

“...El origen legal del registro, la obligatoriedad de inscribir en el cartas, actos y documentos, el valor vinculante de las certificaciones que se expiden, la regulación legal y no convencional relativa a su organización y a las actuaciones derivadas del mismo, el relieve esencial que adquiere como pieza fundamental del Código de Comercio y de la dinámica corporativa y contractual que allí se recoge, entre otras razones, justifican u explican el carácter de función pública que exhibe la organización y administración del registro mercantil” (Sentencia C-144 de 1993. “...los recursos provenientes del ejercicio de tales funciones, como el registro público mercantil se traducen en la generación y conformación de fondos públicos.”

5. ¿Se puede hacer veeduría ciudadana a una entidad privada o a una ONG?

La Corte Constitucional, ha establecido en la Sentencia C-292/3003, que la vigilancia de la veeduría se puede hacer solo respecto de la inversión de los recursos de origen público. Al respecto ha dicho la Corte que: “La facultad de vigilancia está circunscrita, por expreso mandato constitucional, a la gestión pública y sus resultados, lo cual descarta la posibilidad de invadir la esfera privada en asuntos que no tienen esa relevancia pública. Lo contrario significaría autorizar que, so pretexto de la participación ciudadana y la realización de ciertos derechos políticos, las organizaciones cívicas invadieran la órbita privada de los particulares en asuntos ajenos a sus intereses.

Los particulares gozan de autonomía y de libertad sobre la forma como manejan sus asuntos, siempre y cuando no infrinjan la ley. La ley 850 no establece facultades para vigilar asuntos particulares.

Al respecto, en la citada sentencia se señala que “no por el hecho de que el Estado tenga participación en una determinada empresa, donde también hay aportes privados, tienen los ciudadanos el derecho a ejercer vigilancia sobre la totalidad de las actividades de la empresa”.

Es el caso de las empresas industriales y/o comerciales del Estado, sociedades entre entidades públicas y sociedades de economía mixta; si bien parte del capital de estas empresas y sociedades son de carácter público también tiene recursos de particulares, los cuales no están incluidos en la vigilancia bajo responsabilidad de las veedurías ciudadanas.

La vigilancia sobre la gestión en las organizaciones no gubernamentales, empresas prestadoras de servicios públicos u otras empresas que ejecuten dineros o programas con recursos del Estado, únicamente cobija aquellas actividades que se costean y guardan directa relación con la prestación del servicio hacia los usuarios, resultando, por lo mismo, vedado inmiscuirse en asuntos propiamente privados de la empresa, tales como régimen laboral, asuntos técnicos que no trascienden al usuario

6. ¿Los veedores ciudadanos pueden hacer Vigilancia a los Servicios Públicos Domiciliarios?

Las veedurías pueden vigilar la gestión de las empresas de servicios públicos domiciliarios cuando los asuntos objeto de vigilancia tenga que ver con las actividades que guardan relación directa con la prestación del servicio hacia los usuarios.

Según lo ha establecido por la Corte Constitucional en la Sentencia C 292/2003, las veedurías ciudadanas no pueden inmiscuirse en asuntos propiamente privados de la empresa, tales como régimen laboral, asuntos técnicos que no trascienden al usuario, etc.

Este control sobre las empresas de servicios públicos domiciliarios puede realizarse en forma simultánea y coordinada con la labor que ejercen los Comités de Desarrollo y Control Social en su función de gestión y fiscalización de las empresas de servicios públicos. Por lo cual dichas empresas no pueden negarse a suministrar información que no se considere reservada o confidencial.

7. ¿En que ámbito o lugar pueden ejercer su vigilancia las veedurías ciudadanas?

La ley 850 de 2003 establece que las veedurías ciudadanas pueden ejercer su vigilancia en cualquier espacio o nivel territorial, independientemente del domicilio o lugar de residencia que hubiere inscrito como veeduría.

Esta afirmación se sustenta en los siguientes artículos de la ley 850 de 2003:

Artículo 1.

“Dicha vigilancia....., se ejercerá en aquellos ámbitos, aspectos y niveles en los que en forma total o parcial, se empleen los recursos públicos, con sujeción a lo dispuesto en la presente ley”.

Artículo 3: “ PROCEDIMIENTO..... elaborarán un documento o acta de constitución en la cual conste el nombre de los integrantes, documento de identidad, el objeto de la vigilancia, nivel territorial, duración y lugar de residencia. La inscripción de este documento se realizará ante las personerías municipales o distritales o ante las Cámaras de Comercio, quienes deberán llevar registro público de las veedurías inscritas en su jurisdicción.

Artículo 5: AMBITO DEL EJERCICIO DE LA VIGILANCIA. Las veedurías ejercerán la vigilancia en el ámbito nacional, departamental, municipal, y demás entidades territoriales..... La vigilancia de la Veeduría Ciudadana se ejercerá, de acuerdo con las materias que interesen a aquellas, de conformidad con su acta de constitución, sin importar el domicilio en el que se hubiere inscrito.

En la Ley se mencionan simultáneamente, las palabras ámbito⁷ y nivel los cuales hacen referencia al espacio físico predeterminado o el área geográfica en la cual se tiene competencia para ejercer la vigilancia. De esta manera, la ley otorga facultades a las veedurías para ejercer su vigilancia a la gestión pública que comprenda lo nacional, departamental, municipal y otras entidades territoriales como los territorios indígenas, las regiones o provincias.

Quiere esto decir que las veedurías podrán vigilar las actuaciones de la gestión pública en cualquier espacio territorial de Colombia, siempre y cuando dicha cobertura corresponda con el objeto de vigilancia definido en el acta de constitución de la veeduría.

Cuando la Corte realizó el ejercicio de constitucionalidad del artículo 3 de la ley 850 de 2003 en la Sentencia C-292/03 determino su conformidad a la carta política y respeto el

⁷ Diccionario de la Lengua Española. <http://www.rae.es/RAE/Noticias.nsf/Home?ReadForm>, Julio 15 de 2010.

Ámbito. Del lat. *ambītus*).

1. m. Contorno o perímetro de un espacio o lugar.

2. m. Espacio comprendido dentro de límites determinados.

espíritu del artículo a saber se pronuncio de la siguiente forma en el apartado 28 de la sentencia: “28.- El artículo 3 está referido al procedimiento para conformar una veeduría, a la elección democrática de los veedores, al trámite de inscripción y al deber de suscribir un documento o acta de constitución. A juicio de la Corte, el artículo se ajusta a la Constitución por las siguientes razones..... En segundo lugar, porque el acta de constitución de la veeduría permite determinar los elementos básicos de la organización (integrantes, objeto, nivel territorial, duración y domicilio) y delimita las actividades a desarrollar, exigencia ésta que no aparece como irrazonable o desproporcionada. Finalmente, porque el trámite de inscripción constituye una obligación con fines operativos, pero que en nada afecta la autonomía de esas entidades”.

Por otro lado la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado con ponencia del Magistrado Gustavo Aponte Santos en fallo del 17 de Mayo de 2007 conceptuó que:

“Las Veedurías pueden empezar a ejercer sus funciones, con la inscripción en la personería o la Cámara de Comercio, ya sea del acta de constitución propiamente en el primer caso o de la reforma estatutaria en el segundo”. Estas Veedurías pueden extender su campo de acción a otros niveles territoriales, instalando dependencias, sedes u oficinas que pudieren considerasen como domicilios de las mismas.

El ámbito, o lugar geográfico para el ejercicio de la vigilancia debe explicarse a partir de la organización territorial del Estado Colombiano y de la integración de la Administración Pública en lo nacional y territorial.

Sobre la organización territorial del Estado Colombiano para el cumplimiento de funciones y servicios a su cargo, el artículo 286 de la Constitución Política establece que las entidades territoriales son los departamentos, los distritos, los municipios, los territorios indígenas, así como las regiones o provincias que se organicen en los términos de la constitución y la ley.

Para dar cumplimiento a las funciones y servicios a cargo del Estado se han distribuido las competencias o responsabilidades de los distintos niveles de la administración. En la Constitución Política artículos 298 y 311, se fijan competencias y funciones para los Municipios y Departamentos.

En el artículo 298 se establece que los Departamentos son promotores del desarrollo económico y social dentro de su territorio y ejercen funciones administrativas, de coordinación, de complementariedad de la acción municipal, de intermediación entre la Nación y los Municipios y de prestación de los servicios.

En el artículo 311 se determina que al municipio “...le corresponde prestar los servicios públicos que determine la ley, construir las obras que demande el progreso local, ordenar el desarrollo de su territorio, promover la participación comunitaria, el mejoramiento social y cultural de sus habitantes y cumplir las demás funciones que le asignen la Constitución y las leyes”.

Así mismo, la ley 489 de 1998, en su artículo 7, dispone que se cumplirán “siguiendo en lo posible el criterio de que la prestación de los servicios corresponda a los municipios, el control sobre dicha prestación a los Departamentos y la definición de los planes, políticas y estrategias a la nación”. No obstante, a la nación también le corresponde la prestación

de algunos servicios públicos, la realización de actividades industriales y comerciales a través de entidades descentralizadas en el orden nacional.

Complementariamente, otras normas, se establecen competencias para la nación, los Departamentos, distritos y municipios⁸, entre otras las que regulan la organización y competencias de los Departamentos son la Constitución Política (Art. 297 a 310), el Código de Régimen Departamental (Decreto-Ley 1222 de 1986), y las Leyes 617 de 2000, 715 de 2001, y 1176 de 2007.

Para el caso de los Municipios caben destacar: Leyes 715 de 2001 y 1176 de 2007 (salud, educación, y agua potable y saneamiento básico, y en otros sectores); Ley 100 de 1993 (salud); Ley 115 de 1994 (educación); Ley 181 de 1995 (deporte y recreación); Ley 397 de 1997 (cultura); Leyes 01 de 1991, 105 de 1993, 336 de 1996 (infraestructura y transporte); Ley 99 de 1993 (medio ambiente); Ley 142 de 1994 (servicios públicos domiciliarios); Leyes: 3a de 1991, 400 de 1997, 38 de 1997, 546 de 1999, 708 de 2001 (vivienda), entre otras.

Estas funciones están bajo la responsabilidad de las entidades y organismos de la Rama Ejecutiva del Poder Público en lo nacional y territorial, dado que a través de esta, el Estado busca la satisfacción de las necesidades generales de los habitantes de Colombia y cumple con sus fines esenciales.

Por lo tanto, las Veedurías Ciudadanas legalmente constituidas y bajo los requisitos que establece la ley si pueden ejercer vigilancia a cualquier área geográfica del territorio nacional en la cual se desarrolle el objeto de vigilancia y el nivel territorial, que previamente fue inscrito en las personerías o Cámaras de Comercio, a través en el acta de constitución de la veeduría ciudadana.

Para cumplir con esta labor de vigilancia, las veedurías podrán establecer un domicilio principal y sucursales o dependencias en otros lugares del territorio nacional, si así lo considera necesario, en los territorios objeto de la veeduría a realizar.

⁸ Ver Elementos Básicos sobre el Estado Colombiano. Departamento Nacional de Planeación, Bogotá Febrero de 2010. p. 64, 68.

8. ¿Pueden las veedurías ciudadanas definir como su objeto de vigilancia una política pública de carácter nacional?

Las veedurías ciudadanas, son un mecanismo de vigilancia para atender problemas puntuales de la sociedad, vigilando que lo particular o singular sea tomado en debida forma, por lo cual los problemas de la sociedad, que implican decisiones trascendentes y con capacidad de proyección global, como las políticas públicas no son objeto de vigilancia de las veedurías ciudadanas establecidas en la Ley 850 de 2003.

Esta afirmación se desprende de lo expresado por la **Corte Constitucional** Sentencia C-292 de 2003 al analizar las “aproximaciones (y funciones) distintas a los problemas sociales” que existen entre el derecho ciudadano a ejercer el control social a la gestión en el marco de la democracia participativa frente a las competencias de la democracia representativa.

En este sentido, la Corte precisa que “A la democracia representativa se reserva la visión global de la sociedad, razón por la cual únicamente actúa a través de partidos y movimientos políticos, quienes, por su diseño, tienen la opción de presentar una perspectiva total de la sociedad, a partir de un conjunto de valores y principios determinados. Por su parte, el ejercicio del control social bajo la democracia participativa está orientado al enfrentamiento de problemas puntuales de la sociedad, si se quiere y sin que se equipare a ello, enfrentada a intereses particulares y precisos. Se logra, de esta manera, que el sistema democrático esté en capacidad de articular los intereses generales de la sociedad y los particulares”.

La Corte reafirma que “.....mecanismos como las veedurías ciudadanas, constituyen las herramientas dispuestas para lograr que lo particular o singular sea tomado en debida forma” y establece como uno de los principios que guían la sentencia 8C-292) la no globalización de la actividad de control.

Finalmente, para ratificar este alcance del ejercicio de la veeduría ciudadana, la Corte explica a propósito de las calidades del ciudadano para participar en el control (numeral 26 de la sentencia) que “Dada la ausencia de toma de decisiones de espectro o alcance nacional o territorial, sino el enfrentamiento de problemas puntuales, resulta razonable asumir que el ciudadano no sólo es el nacional mayor de edad, sino todo aquel que tenga un genuino interés en ver realizados los propósitos constitucionales del Estado, frente a un programa, contrato o actividad concreta”.

Para comprender esta restricción de la vigilancia ciudadana a lo singular y concreto expresada por la Corte, y la limitación para vigilar las políticas públicas, es necesario exponer qué son las políticas públicas.

Si bien existen diversas concepciones sobre las políticas públicas, es indiscutible que estas tienen que ver con problemas sociales que afectan el interés general y que implican la intervención de las autoridades públicas.

Por ello, es recomendable asumir la concepción sobre políticas públicas propuesta por el profesor Raul Velasquez: “Política pública es un proceso integrador de decisiones, acciones, inacciones, acuerdos e instrumentos, adelantado por autoridades públicas con la participación eventual de los particulares, y encaminado a solucionar o prevenir una situación definida como problemática. La política pública hace parte de un ambiente determinado del cual se nutre y al cual pretende modificar o mantener”⁹.

Bajo este enfoque las políticas públicas son un fenómeno complejo que se extiende en el tiempo gracias a la existencia de unas autoridades públicas que hacen la política de manera permanente, por lo cual no se reducen a una acción de un momento, a una decisión o a un instrumento, incluyen todos estos aspectos. De igual forma, no dependen exclusivamente de la decisión de las autoridades públicas que se evidencian en la expedición de leyes o normas, sino que implican acuerdos con diversos grupos de interés y que se pueden concretar a través de varios instrumentos.

Las políticas públicas dan respuesta a problemas sociales que logran ser incluidos por los diversos actores en la agenda nacional¹⁰, a través de decisiones que corresponden a autoridades de primer nivel de decisión.

El grado de complejidad de los problemas sociales que abordan las políticas públicas tiene una dimensión nacional de las decisiones en la medida en que impactan a toda la sociedad colombiana, dichos problemas sociales requieren respuesta de las autoridades públicas a través de múltiples instrumentos, organismos, disposiciones legales, responsables para cumplir con los fines esenciales del Estado y garantizar la efectividad de los derechos fundamentales, sociales, económicos, culturales, colectivos y del ambiente.

Es por ello que el campo de acción de las veedurías ciudadanas frente a la Gestión Pública, implica vigilar el proceso en el que se tienen que materializar en hechos y resultados las políticas formuladas.

Según lo establecido por la Corte Constitucional en la Sentencia C 292, el sistema democrático del Estado Colombiano incluye como esquemas democráticos la democracia representativa y la Democracia participativa, diferenciando funciones entre estas en el momento del control, reservado a los representantes la visión global de la sociedad y a las veedurías ciudadanas como mecanismo de control de la democracia participativa le asigna la función de “lograr que lo particular o singular sea tomado en debida forma”.

Si bien, por las razones expuestas, las veedurías ciudadanas como mecanismo de participación en el control tienen restricciones para vigilar una política pública, la misma ley 850 de 2003 en el inciso tercero establece que “el ejercicio de las veedurías se hará sin perjuicio de otras formas de vigilancia y control de la sociedad civil y de la comunidad y la Corte Constitucional mediante Sentencia T- 596 de 2002, precisa que “ *El libre ejercicio de los derechos políticos y de la participación ciudadana consagrados en la Constitución no depende de que exista una ley estatutaria para las veedurías*”, frente al

⁹ HACIA UNA NUEVA DEFINICIÓN DEL CONCEPTO “POLÍTICA PÚBLICA” Raúl Velásquez Gavilanes. Artículo de febrero de 2009.

¹⁰ El análisis de políticas públicas y sus múltiples abordajes teóricos: ¿una discusión irrelevante pra América Ltina? André-Noël ROTH DEUBEL Profesor Investigador asociado. Departamento de Ciencia Política. Universidad Nacional de Colombia, Bogotá – Colombia. Octubre de 2008

control social especifica que “El ámbito del control a la administración es un ejemplo de ello; son varios los casos en los que el legislador cuenta con los ciudadanos para asegurar la correcta ejecución de una política pública, brindándoles herramientas para que puedan enterarse de cuál fue el desempeño de las entidades encargadas de implementarla”.

De manera que los ciudadanos organizados a través de otros mecanismos de participación y organización diferentes al mecanismo de las veedurías ciudadanas creadas bajo el amparo de la Ley 850 de 2003 podrán ejercer el control social a la gestión pública, incluido el control a las políticas públicas que implican problemas generales de la sociedad.

BIBLIOGRAFÍA

- ▶ Constitución Política de Colombia 1991
- ▶ Consejo de Estado, sala de Consulta y Servicio Civil. Radicado No 792 de 1996
- ▶ CORTE CONSTITUCIONAL, SENTENCIA N° T-596 de 2002
- ▶ CORTE CONSTITUCIONAL, SENTENCIA N° C- 292 de 2003
- ▶ Diccionario de la Lengua Española.
<http://www.rae.es/RAE/Noticias.nsf/Home?ReadForm>, Julio 15 de 2010
- ▶ Departamento Nacional de Planeación Febrero de 2005. Gestión Pública Local. Corporación Andina de Fomento C.A.F. y la Dirección de Desarrollo Territorial Sostenible.
- ▶ Departamento Nacional de Planeación, Elementos Básicos sobre el Estado Colombiano. Bogotá Febrero de 2010. p. 64, 68.
- ▶ HACIA UNA NUEVA DEFINICIÓN DEL CONCEPTO “POLÍTICA PÚBLICA” Raúl Velásquez Gavilanes. Artículo de febrero de 2009.
- ▶ El análisis de políticas públicas y sus múltiples abordajes teóricos: ¿una discusión irrelevante para América Latina? André-Noël ROTH DEUBEL Profesor Investigador asociado. Departamento de Ciencia Política. Universidad Nacional de Colombia, Bogotá – Colombia. Octubre de 2008
- ▶ Glosario de Términos sobre Contabilidad Pública.
http://www.contaduria.gov.co/index.php?option=com_wrapper&view=wrapper&layout=full&id=134&lang=es. Julio 8 de 2010
- ▶ Serna Hurtado, Hernando de Jesús. Manual para promover y orientar el ejercicio de la participación en “Control Social Integral a la Gestión Pública”. Itagüí. 2003. 268p.