

**Análisis de las veedurías ciudadanas en el control fiscal participativo en tiempos de  
pandemia: estudio de caso en el municipio de Montería-Córdoba (2020-2021)**

Luz Giseth Chávez Ricardo

Director:

Alexander Emilio Madrigal Garzón

Universidad Nacional Abierta y a Distancia

Maestría en Gobierno, Políticas Públicas y Desarrollo Territorial

Montería

2022

## **Dedicatoria**

María Camila y María Gabriela, nunca olviden que el conocimiento nos hace personas más preparadas para desarrollar el rol que elijamos en la sociedad, pero la sabiduría nos hace sortear de una u otra manera los diferentes acertijos que la vida nos coloca, el dueño del conocimiento no es siempre el más sabio... por ende siempre busquen la sabiduría ...las amo.

### **Agradecimientos**

Agradezco a DIOS por todo lo que me ha regalado, por la vida tan valorada en estos tiempos de vulnerabilidad humana, por la sabiduría y la oportunidad de bendecirme con este regalo maravilloso de aprender ... solo le pido que me siga sorprendiendo ... a mi esposo e hijas por todo el acompañamiento en este proceso, por las noches de desvelo y días de días donde solo existía un portátil, bolígrafo y libreta a mi alrededor; a ellos gracias por la paciencia... a mi familia por todo su apoyo en esta ardua tarea... a mi alma mater y cada uno de sus docentes, que con esmero y cariño sembraron semillas de conocimiento en cada una de sus intervenciones...

Mil gracias

## Resumen

Las veedurías ciudadanas forman parte de los mecanismos de participación ciudadana que permiten diseñar herramientas para desarrollar sociedades encaminadas a la justicia y la equidad, mediante la buena utilización de los recursos públicos, lo que, en últimas, se transforma en mejores oportunidades sociales y en una Gobernanza más loable a los fines del Estado.

Estos mecanismos en el municipio de Montería (Córdoba) se han caracterizado por ser eje fundamental en los procesos de control y vigilancia por parte de la comunidad hacia los proyectos y programas desarrollados por la administración local. De ahí la importancia de analizar el comportamiento de estas en medio de una pandemia que afectó las relaciones sociales y, por ende, el contexto entre la administración y los administrados.

Teniendo en cuenta lo anterior, el propósito de la siguiente investigación es establecer cómo se desempeñó el rol de las veedurías ciudadanas en el control fiscal participativo en tiempos de la pandemia en el municipio de Montería. Para alcanzar este objetivo se diseñó un estudio de caso de tipo descriptivo con metodología cualitativa, bajo tres momentos: identificación de cuáles son los mecanismos de control fiscal utilizados por los veedores, análisis de la articulación realizada entre los órganos de control administrativos y los veedores y, por último, determinación de cómo se desarrolló la Gobernanza en tiempos de pandemia.

**Palabras claves:** mecanismos de participación, veedurías, control fiscal, gobernanza, pandemia.

## Abstract

Citizen oversight mechanisms are part of the mechanisms of citizen participation that allow the design of tools to develop societies aimed at justice and equity, through the good use of public resources, which, in the end, is transformed into better social opportunities and a more praiseworthy governance for the purposes of the state.

These mechanisms in the municipality of Montería (Córdoba) have been characterised as a fundamental axis in the processes of control and vigilance by the community towards the projects and programmes developed by the local administration. Hence the importance of analysing the behaviour of these mechanisms in the midst of a pandemic that affected social relations and, therefore, the context between the administration and the administered.

With this in mind, the purpose of the following research is to establish how the role of citizen oversight bodies in participatory fiscal control was played during the pandemic in the municipality of Montería. To achieve this objective, a descriptive case study was designed with a qualitative methodology, using three stages: identification of the fiscal control mechanisms used by the veedores, analysis of the articulation between the administrative control bodies and the veedores and, finally, determination of how governance has developed in times of pandemic.

**Keywords:** participation mechanisms, veedurías, fiscal control, governance, pandemic.

**Tabla de Contenido**

Lista de tablas	8
Lista de figuras	9
Lista de Anexos	10
Introducción	11
Capítulo I: El control fiscal participativo durante la pandemia en la ciudad de Montería	21
Mecanismos de Participación	21
Evolución Histórica	23
Asambleas y Cortes Medievales: (1000-1400)	25
Las revoluciones (1600 -1700)	25
La participación en Colombia: la edad Republicana (1800-1900)	26
Mecanismos de participación ciudadana en la Constitución de 1991	28
Veedurías Ciudadanas	32
Marco normativo de las veedurías ciudadanas en Colombia	34
El control fiscal participativo en la ciudad de montería	40
Capítulo II: El trabajo conjunto entre la contraloría general de la república y las veedurías ciudadanas en el control fiscal durante la pandemia en el municipio de montería.	43
El control fiscal participativo en Colombia	43
Contraloría General de la Republica y su articulación con las veedurías ciudadanas para el control fiscal.	47

La pandemia 2020-2021	50	7
El papel de los veedores ciudadanos en el marco de la pandemia en la ciudad de montería	52	
Contraloría general de la república y su articulación con las veedurías ciudadanas para el control fiscal participativo durante la pandemia	58	
Capítulo III: La gobernanza en tiempos de pandemia en el municipio de Montería.	65	
La gobernanza	65	
La Gobernanza en tiempos de pandemia.	68	
Desarrollo de la gobernanza en tiempos de pandemia en el municipio de Montería.	73	
Conclusiones	82	
Bibliografía.	85	
Apéndices	90	

**Lista de tablas**

Tabla 1. Desarrollo metodológico	13
Tabla 2. Marco normativo de las veedurías ciudadanas	23
Tabla 3. Otros mecanismos	25
Tabla 4. Marco normativo de la participación	28
Tabla 5. Aspectos relevantes	29
Tabla 6. Medidas económicas adoptadas	57
Tabla 7. Decretos expedidos durante la pandemia	60
Tabla 8. Contratos Covid 2020	64

**Lista de figuras**

Figura 1. Funciones de las veedurías ciudadanas	31
Figura 2. Nuevas disposiciones: ley 1757 de 2015	32
Figura 3. Acto legislativo 04 de 2019	36
Figura 4. Mecanismos de participación más utilizados en la pandemia	53
Figura 5. Motivos por los cuáles no se ejerce el control fiscal participativo	54
Figura 6. Dificultad para ejercer el control fiscal participativo durante la pandemia	55
Figura 7. Entes de control más confiables	59
Figura 8. Articulación de la Contraloría y las veedurías ciudadanas	60
Figura 9. Capacitación por parte de los entes de control	61
Figura 10. Capacitaciones encaminadas en fortalecer el control fiscal participativo durante la pandemia	62
Figura 11. Proyectos que se ejecutaron durante la pandemia año 2020 – 2021 para mitigar los estragos sobre todo en población vulnerable	77

**Lista de Apéndices**

Apéndice A: Entrevista semi estructurada	90
--	----

## Introducción

Colombia es un Estado social de derecho que se rige bajo un sistema de democracia participativa y pluralista (Constitución Política 1991, art.1), por ende, la sociedad está en el derecho y deber de participar en todas las decisiones de los entes gubernamentales. La participación ciudadana se refiere a la forma en que cada individuo, mediante la integración social, ejerce la democracia. Con la expedición de la constitución de 1991 se le da un impulso a la participación a través de los Mecanismos de Participación Ciudadana por medio de los cuales se quiere inducir a la sociedad a ser parte de las decisiones que llevan intrínseco el bienestar común (Velázquez y González, 2003).

La Constitución Política de Colombia señala en su artículo 103, que:

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

Las veedurías ciudadanas hacen parte de esas herramientas de participación, convirtiéndose en uno de los mayores referentes de representación democrática en cualquier comunidad, puesto que a través de ellas la sociedad interviene en las decisiones gubernamentales y ejerce un control civil, que en últimas enruta la buena Gobernanza (Cerrillos, 2005).

Las veedurías ciudadanas según la ley que las reglamenta, en su artículo 1 se pueden definir como:

Un mecanismo democrático de representación que le permite a las personas y 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 encargadas de la ejecución de un programa, proyecto, contrato o de la prestación de un servicio público (Ley 850, 2003, p. 1).

Pero este Control Fiscal a los recursos no solo lo debe ejercer la comunidad como garante principal de la buena o mala inversión que se hace de los dineros públicos. Sobre el particular, la Constitución Política de 1991, en su artículo 267, contempla:

El control fiscal es una función pública que ejercerá la Contraloría General de la República, la cual vigila la gestión fiscal de la administración y de los particulares o entidades que manejen fondos o bienes de la Nación. Dicho control se ejercerá en forma posterior y selectiva conforme a los procedimientos, sistemas y principios que establezca la ley.

Según la ley 42 de 1993 la Contraloría General de la República (CGR) es el mayor órgano del Estado y le corresponde ejercer la vigilancia de la gestión fiscal de la administración a las entidades que manejan fondos o bienes de la Nación. Este control que ejerce la Contraloría General de la Republica incluye el ejercicio financiero, de gestión y de resultados de la administración, fundados en principios de eficacia, eficiencia, economía, equidad y valoración de costos ambientales. Es así como el control fiscal participativo está articulado entre este órgano de control y las veedurías ciudadanas, la Contraloría General de la Republica debe crear herramientas a disposición de los Veedores con el fin de que estos adquieran la información que conlleve a un conocimiento, conciencia y opinión frente al manejo de los recursos públicos y de

esta forma fundamentar cualquier acción comprometida de parte de la administración (Función Pública, 2006).

Teniendo en cuenta lo anterior, se puede definir el Control Fiscal Participativo como ese mecanismo ejercido por el ciudadano junto con la Contraloría de la República encaminado a promover, formar y garantizar una participación de la ciudadanía activa y comprometida con la salvaguardia y vigilancia del manejo de lo público y apoyar la labor de la vigilancia fiscal sobre la gestión pública para garantizar su transparencia y mejoramiento (Gómez & Carrero, 2009).

A todas estas, se encontró que durante los años 2020 y 2021 la Gobernanza y la sociedad en general se vio inmersa en un cambio radical por causa de la pandemia generada por el COVID 19. El distanciamiento y las cuarentenas se impusieron como nuevas normas de vida y, por ende, las relaciones sociales cambiarían, imponiéndose los encuentros virtuales, distanciados de todo contacto físico, conforme al Decreto Ley 457 (2020). Estas transformaciones también se dieron en la Gobernanza, la cual se vio obligada a generar cambios sustanciales en sus programas y crear políticas públicas encaminadas a contrarrestar la incertidumbre generada por el virus.

Una de las ciudades con mayor desarrollo de las Veedurías ciudadanas en el Control Fiscal Participativo ha sido la ciudad de Montería, capital del departamento de Córdoba, que ha sido destacada por implementar políticas públicas encaminadas a promover estos mecanismos de participación, logrando engranar desde las Veedurías ciudadanas una relación positiva entre los gobernantes y la comunidad. Este logro se da entre los años 2016 al 2019, cuando la administración local implementa el programa *Mi Barrio Adelante* que permitió que la ciudad

fuera reconocida con el Premio Nacional de Participación Ciudadana otorgado por el Ministerio del Interior y la Embajada de China (Elicontre, 2016)<sup>1</sup>.

En consideración, resulta pertinente analizar cómo ha sido el rol de las veedurías ciudadanas en el Control Fiscal en tiempos de pandemia en la ciudad de Montería entre los años 2020 y 2021, particularmente, a la luz de las nuevas dinámicas establecidas por la gobernanza en la inversión de los recursos públicos destinados a nuevos programas encaminados a atender la pandemia. Para tal efecto, se parte de formular la pregunta: ¿cómo fue el proceso de las veedurías ciudadanas en el control fiscal participativo en el municipio de Montería en tiempos de pandemia (2020-2021)?

Es pertinente realizar el análisis del papel de las veedurías ciudadanas en el control fiscal participativo en tiempos de pandemia en el municipio de Montería, debido a que antes de la declaratoria de emergencia sanitaria por el COVID - 19, Montería era uno de los municipios que más control fiscal participativo promovía a través de estas veedurías, al punto de que había recibido un reconocimiento nacional por esta situación. Lo que conduce a indagar si este control flaqueó o se robusteció con posterioridad al suceso de la pandemia.

Este trabajo conducirá a entender la enorme importancia del control fiscal participativo en el Municipio de Montería, mediante un ejercicio de comparación de la labor desempeñada por las veedurías ciudadanas antes y durante la pandemia, para así realizar un diagnóstico de las fortalezas y debilidades del mismo, y a partir de allí, formular una política pública de promoción

---

<sup>1</sup> Este reconocimiento ha sido creado con el objetivo de dar cumplimiento al artículo 101 de la Ley Estatutaria de Participación Ciudadana 1757 de 2015 y es otorgado anualmente por el Ministerio del Interior a entidades públicas, privadas, organizaciones sociales y líderes que promuevan la participación ciudadana del en el país. Esta iniciativa busca fomentar y fortalecer la participación ciudadana, así como el ejercicio participativo permanente y colaborativo de los gobiernos territoriales, las organizaciones sociales y del sector empresarial.

permanente y constante del control social participativo a la administración pública y la articulación con los órganos de control que cumplen dicha función legal.

El control fiscal participativo es de suma importancia en el cumplimiento de los fines del Estado y de la legitimación de sus instituciones. Y en cumplimiento de este control, las veedurías ciudadanas juegan un rol importante, que repercute en más gobernabilidad y mejor democracia, que son elementos que se articulan con los fundamentos de la gobernanza. En razón a lo anterior se puede identificar la participación ciudadana como eje central de la democracia dentro de un Estado social de derecho, igualmente es parte esencial de la vigilancia en la implementación de las políticas públicas que son procesos de gran importancia para el desarrollo de los territorios.

Como ya se señaló anteriormente para el año 2020 se presentó a nivel mundial la pandemia por el virus Covid 19 el cual cambio drásticamente las relaciones sociales, económicas y políticas. En particular, la gobernanza se vio inmersa en profundas transformaciones, necesitando implementar herramientas de cooperación y ayuda entre los diferentes órganos administrativos y ante todo incluyendo hoy más que nunca a la sociedad civil como eje fundamental en los procesos y política diseñadas a mermar un poco los efectos de la pandemia.

Por consiguiente, el tema de veedurías ciudadanas, mecanismos de participación y control fiscal están íntimamente relacionados con los estudios de Maestría en Gobernanza, Políticas Públicas y Desarrollo Territorial, ya que es un tema cercano a la democracia participativa, tema fundamental de la estructura y la gobernabilidad del Estado colombiano.

Lo antes planteado permite formular como hipótesis de la investigación que el papel de las veedurías ciudadanas en el control participativo, en el municipio de Montería, en tiempos de pandemia, se vio debilitado debido a las restricciones impuestas desde el Gobierno Nacional - a través del decreto del estado de emergencia sanitaria - que limitaron las funciones de los

veedores ciudadanos, por las dificultades de éstos para acceder a información, oficinas y funcionarios públicos, y por la premura en la toma de decisiones administrativas y presupuestales de los gobernantes.

En este orden, la presente investigación se traza como objetivo general: analizar el rol de las veedurías ciudadanas en el control fiscal participativo en tiempos de pandemia, en el municipio de Montería durante los años 2020 a 2021. De lo anterior se desprenden los siguientes objetivos específicos: 1) Identificar los mecanismos de Control Fiscal Participativo utilizados por los Veedores en Montería; 2) Estudiar el trabajo conjunto entre las Contralorías y las Veedurías Ciudadanas en el municipio de Montería en tiempos de pandemia; y, por último, 3) Examinar la dinámica de las veedurías ciudadanas frente a la Gobernanza en tiempos de pandemia años 2020-2021 en el caso de Montería.

Para lograr esa panorámica, será necesario realizar un análisis cualitativo de las acciones de control fiscal comunitario llevadas a cabo en tiempos de pandemia, para contrastarlas con las que se efectuaron antes de ésta; así como también de las ejecutorias de los entes de la Contraloría General de la República, encaminadas a fortalecer y a seguir consolidando la participación de la comunidad en dicho control; “en tanto que la investigación cualitativa pretende conceptuar sobre la realidad, con base en la información obtenida de la población o las personas estudiadas” (Bernal, 2010, p. 60).

En este sentido, la investigación corresponde a un estudio de caso de tipo descriptivo que busca analizar el desarrollo del control fiscal de las veedurías ciudadanas en tiempos de pandemia en el municipio de Montería. Lo anterior, teniendo en cuenta que la investigación cualitativa es asertiva en estudios de casos donde no existen investigaciones al respecto o ha sido muy poco explorado (Sampieri, 2014).

El estudio de casos se refiere, según Bernal (2010)

a una unidad investigativa que se utiliza ampliamente, con excelentes resultados desde inicios del siglo XXI, en las ciencias sociales en especial en la psicología, la educación, la salud, la sociología, la antropología y de manera más reciente en el campo de la economía y la administración.

**Tabla 1.***Desarrollo metodológico*

<b>Objetivo general:</b> Analizar el rol las veedurías ciudadanas en el control fiscal participativo en tiempos de pandemia, en el municipio de Montería durante los años 2020 a 2021.				
<b>Objetivos (Fases)</b>	<b>Actividades (¿qué hacer?)</b>	<b>Finalidad o producto (¿para qué hacerlo)</b>	<b>Etapas (Procedimientos)</b>	<b>Técnicas de Recolección de datos</b>
Identificar los mecanismos de control fiscal participativo utilizados por los veedores ciudadanos.	Recopilación documental	Apropiación de conocimientos sobre los mecanismos de control fiscal participativo	Revisión y análisis documental sobre los mecanismos de control fiscal participativo.	Técnica de Recopilación de Datos
	Realizar entrevista a veedores ciudadanos de la ciudad de Montería	Diagnóstico sobre el ejercicio de veeduría ciudadana en la ciudad de Montería	Diseño de la entrevista. Aplicación de la entrevista. Procesamiento de la información.	Entrevista estructura.
Estudiar el trabajo conjunto entre las Contralorías y las veedurías ciudadanas en el Control Fiscal durante la pandemia en el municipio de Montería.	Realizar entrevista a veedores ciudadanos de la ciudad de Montería	Apropiación de conocimiento a través de la articulación entre las Contralorías y las veedurías ciudadanas	Diseño de la entrevista. Aplicación de la entrevista. Procesamiento de la información.	Entrevista estructura.
	Recopilación documental	Apropiación de conocimientos sobre la gestión conjunta entre la Contralorías y las veedurías ciudadanas	Revisión y análisis documental sobre la articulación de las contralorías y las veedurías ciudadana	Técnica recopilación de datos

Examinar la gobernanza en tiempos de pandemia en el Municipio de Montería.	Realizar entrevista a veedores ciudadanos de la ciudad de Montería	Diagnóstico sobre la gobernanza a través del ejercicio realizado por los veedores ciudadanos	Diseño de la entrevista. Aplicación de la entrevista. Procesamiento de la información	Entrevista - estructurada.
	Recopilación de información sobre acciones adelantadas en favor de la sociedad durante la pandemia	Apropiación de conocimientos sobre la gobernanza en tiempos de pandemia	Revisión y análisis documental sobre los decretos expedidos relacionados con la pandemia.	Técnica de recopilación de datos

**Fuente:** tabla de elaboración propia.

Este análisis consta de tres capítulos. En el primero de ellos - El control fiscal participativo en la ciudad de montería - se realizará un recorrido histórico por los mecanismos de participación ciudadana, tanto en el mundo como en Colombia. Se estudiarán, además, los mecanismos de participación establecidos en la Constitución Política de 1991, haciendo énfasis en las veedurías ciudadanas y el marco normativo que las regula; para finalmente abordar el tema del control fiscal participativo en la ciudad de Montería, con la contextualización de los hechos derivados de dicha pandemia en los años 2020 y 2021, concretando con el desempeño específico que los veedores ciudadanos en la ciudad de Montería, contrastando la labor desempeñada por las veedurías ciudadanas antes la pandemia, para así aterrizar en un diagnóstico de las fortalezas y debilidades del mismo.

En el segundo capítulo se estudiará el control fiscal participativo en Colombia, a cargo de las Contralorías y su articulación con las veedurías ciudadanas para ejercer dicho control. Seguidamente se profundizará en el control fiscal participativo específicamente en la ciudad de

Montería. Después se abordará el papel desempeñado por los veedores ciudadanos de la ciudad de Montería en dicho control, pero en el marco la pandemia por el COVID – 19; para finalizar con el análisis de la articulación entre las Contralorías y las veedurías ciudadanas para el control fiscal, esta vez, en el contexto de la pandemia.

En el tercer y último capítulo -la Gobernanza en tiempos de pandemia en el municipio de Montería – se presentará la definición de gobernanza y cómo ésta se vio alterada por las medidas restrictivas tomadas para contrarrestar la pandemia a nivel nacional; para finalizar con el análisis del desarrollo de dicha gobernanza en el marco de la pandemia, pero concretamente en la ciudad de Montería, y el control que de dicha gobernanza realizaron los veedores ciudadanos.

Al finalizar, se realizarán unas conclusiones teniendo en cuenta las tres variables propuestas.

## **Capítulo I: El control fiscal participativo durante la pandemia en la ciudad de Montería.**

En este capítulo se identificará el control fiscal participativo en el municipio de Montería, se empezará por los mecanismos de participación, su historia y evolución hasta la constitución de 1991 esto ha sido fundamental para su desarrollo como herramienta de participación, seguidamente se contextualizarán las veedurías ciudadanas, su marco normativo y el papel en la ciudad de Montería en el control fiscal participativo. Para este estudio se realizó revisión bibliográfica de forma virtual en plataformas académicas, tomando los aportes más importantes para la organización de la estructura de este.

### **Mecanismos de participación**

Los Mecanismos de participación ciudadana son una serie de herramientas establecidas en la Constitución de 1991 para asegurar e incentivar la movilización de la población colombiana; todos los individuos de la sociedad tienen el derecho de poner en práctica el uso de los mecanismos de participación con el fin de integrarse a la toma de decisiones y la resolución de los problemas que afectan el bien común. El objetivo de los mecanismos de participación ciudadana es brindar garantías y beneficios para que el pueblo colombiano pueda incidir en cambios dentro de la Gobernanza del Estado.

Colombia es un Estado Social de Derecho con una forma de gobierno democrática y participativa (Constitución Política, 1991, art 1). Esta forma de gobierno consiste en garantizar que todos los miembros de la sociedad tengan una posibilidad real e igualitaria de participar en las decisiones de la sociedad. Por tal razón el Estado debe asumir el reto y el compromiso de promover la participación ciudadana en todos los espacios de la vida social.

Esta participación democrática encuentra sus raíces en la Democracia, que no es más que esa forma de gobierno que emana de la voluntad del pueblo, como lo dice Sartori “el contenido etimológico de la palabra democracia traduce literalmente poder (Kratos) del pueblo (demos). De esta conjunción proviene el sentido clásico de democracia entendida como entidad política, forma de Estado y de Gobierno” (2003, p 3). En cuanto a la representación en la gobernanza. a decir de lo anterior, la participación es un arma esencial dentro de cualquier gobierno democrático, pues sin ella simplemente no existiría (Merino, 2013).

Teniendo en cuenta este planteamiento, se puede señalar que la participación es de suma importancia dentro de un Estado democrático para lograr el desarrollo integral entre gobernantes y gobernados y acelerar procesos positivos dentro de la administración pública. A decir de la importancia de la participación en la Gestión pública:

La participación ciudadana mejora la eficiencia y la eficacia de la gestión pública en la medida en que es capaz de concitar voluntades para la construcción de consensos, reduciendo así las resistencias del entorno, y logrando por esa vía resultados que cuentan con la aceptación de los interesados. Además, produce un efecto dentro de las administraciones públicas al facilitar el diálogo horizontal entre sus miembros, coordinar mejor las acciones y evitar la segmentación de responsabilidades. Por último, la participación mejora el rendimiento institucional, es decir, la capacidad de las instituciones públicas para responder a las necesidades sociales (Velásquez & Gonzales, 2003).

La participación ciudadana en la última década ha jugado un papel importante dentro de la gobernanza. Al punto que los mecanismos de participación ciudadana hacen parte de la estructura de la democracia moderna. Estos mecanismos están encaminados a ser garante y

propender por los derechos de los ciudadanos; de igual forma, esta relación ciudadano - Estado crea un vínculo que procura una administración más transparente, eficiente y justa. Esta dinámica involucra a cada individuo por medio de acciones o iniciativas a impulsar el desarrollo social integrándose al ejercicio de la democracia y la política pública (Ziccardi, 1998).

### **Evolución histórica**

El ser humano, desde sus inicios y para su supervivencia, siempre ha buscado la integración e interacción con sus semejantes, siendo la participación en comunidad, uno de los elementos de dicha interacción, y como cualquier actividad humana, ha tenido su respectivo desarrollo a lo largo de la historia. Es por ello por lo que se podría decir que el hombre utiliza sus capacidades de reconocer, explorar e interactuar para vivir en comunidad, la socialización es ese proceso de incorporar el ser individual a esa dimensión social para convivir en sociedad, ya que un hombre aislado no podría desarrollarse como persona, por lo cual se hace necesario la interacción a la comunidad.

A decir de Fernando Savater (1999)

No se trata de elegir entre la naturaleza y la sociedad, sino de reconocer que nuestra naturaleza es la sociedad. En el bosque o entre las olas podemos llegar a sentirnos a veces (por un cierto tiempo) a gusto; pero en la sociedad nos sentimos a fin de cuenta nosotros mismos. (p.23)

Entonces el ser humano siempre ha buscado establecer un ordenamiento organizacional en su forma de vida. Aún no se ha esclarecido la periodización de la forma de organización de los pueblos de América Latina; sin embargo, hay autores que señalan que el hombre siempre ha tenido la necesidad de organizarse. En principio, las comunidades eran cazadoras y recolectoras,

se podría afirmar que esta era una forma de organización social, en la cual se coordinaba de forma colaborativa el trabajo, estableciendo una comunidad en donde se integraban unas formas de subsistir y a la vez se iba estructurando las bases de una sociedad.

En Grecia, referente histórico para los Gobiernos occidentales, la democracia - que es la base de la Participación - no tenía el mismo significado que se le otorga hoy en día. En esta época existía una asamblea del pueblo en donde solo participaban los que tenían la condición de ciudadanos (varones libres, letrados, ancianos), esta asamblea tenía su concentración en *la polis*, que eran pequeñas comunidades Según Suárez-Íñiguez (2005)

Para los antiguos, (la democracia) era una mala forma de gobierno (...). Era directa; se expresaba a través de manos levantadas en el ágora; estaba circunscrita a ciudades pequeñas (...); era ejercida sólo por hombres libres (...) y no tomaba en cuenta al individuo sino a la colectividad. (p. 22)

En Roma, en cambio, la situación era un poco diferente, ya durante el periodo de la República (509 a.C. - 27 a.C.) se empieza a hablar de la *Res Pública*, un concepto más amplio, inclusivo y complejo, que representaban intereses o grupos que hacían parte de la comunidad. Esta propuesta era excluyente, debido a que la participación era muy limitada (oligárquicos-gobierno de pocos), solo accedían a ella los ciudadanos Romanos que tenían el estatus por nacimiento, naturalización o emancipación de la esclavitud. Conforme avanzaron las conquistas Romanas, se amplió el grado de concesión de la ciudadanía, aunque sin efectos prácticos, ya que la asamblea se reunía en el foro que se llevaba a cabo en la ciudad, de manera que gran parte de ese *demos naciente* en el territorio conquistado, quedaba por fuera de los espacios reales de (Real., 2022).

El Senado romano era en sus inicios, una institución complementaria de las cuestiones públicas de la sociedad, y con el tiempo adquirió funciones más importantes, tales como refrendar decisiones y actos de otras autoridades. A él solo podían pertenecer los ciudadanos que hubiesen tenido cargos públicos o que fueran de familias patricias.

Un dato relacionado con los mecanismos de participación fue la creación de los Consejos Vecinales en el siglo X en España dirigidos por los Fueros Municipales que más adelante a mediados del siglo XII se llamarían Consejos Populares, lo que permitió una forma de participación democrática. Durante los siglos siguientes estos Consejos llegaron a tener autonomía en decisiones de carácter real, es así como en las regiones americanas se sientan las bases de lo que hoy día conocemos como Cabildos (Subgerencia Cultural del Banco de la República, 2022).

### **Asambleas y Cortes Medievales (1000-1400)**

Con la llegada de la Edad media se adoptan sistemas muy alejados de la democracia, pues la forma de gobierno, donde predominaba la voluntad del monarca, no permitía que la participación se ejerciera, excepto cuando éste, por condiciones económicas, convocaba a las asambleas para tratar asuntos de política, asociados a acciones bélicas. Durante este periodo se utilizó las democracias urbanas, que eran para designar las ciudades comerciales y campesinas, pero en realidad eran gobernadas bajo un régimen aristocrático.

### **Las Revoluciones (1600 -1700)**

Un acierto fundamental dentro de las democracias modernas, sin duda han sido las Revoluciones que se han presentado durante la historia, entre ellas tenemos la industrial, la

francesa, la independencia de Estados Unidos que sentaron las bases para el nacimiento de ideales políticos encaminados a la libertad y la democracia participativa.

Las propuestas de grandes pensadores como Hobbes, Rousseau, Locke ahondaron sobre las ideas de los derechos individuales, de la soberanía popular y la representación política, entre muchos conceptos más. En esta corriente, el individuo es anterior al Estado, y éste a su vez, es producto de un acuerdo social, con el fin de que dicha institución les garantice la paz y la seguridad (Hobbes), conserven la libertad sin recurrir a la fuerza (Locke), o la expresión de un compromiso libre entre las partes, de someterse a las leyes que engloban la voluntad general (Rousseau, 1999).

Derivado de lo anterior, surge la democracia liberal, ampliándose el concepto de ciudadanía junto con el accionar en la esfera pública. La voluntad popular cambia de ser directa hacia las instituciones políticas que “(...) incluyen no solamente la representación política, sino también una serie de mecanismos y límites al poder, como la división de poderes, el Estado de Derecho, los derechos y libertades individuales y un asociacionismo pluralista” (Baños, 2006, p. 36).

### **La Participación en Colombia: la Edad Moderna (1800-1900)**

En las primeras décadas del siglo XIX, en Colombia un grupo de compatriotas y letrados en todas las revoluciones del antiguo continente y América del norte, cansados por el poder ejercido por los reyes de España, empiezan a gestar el movimiento de independencia de la colonia española. Es así como, después de varias luchas, en 1830 se da la expulsión definitiva de los colonizadores del territorio (Caballero, 2018).

A partir de los anteriores acontecimientos, los Estados americanos, entre ellos, Colombia empiezan su caminar hacia un modelo de Estado Republicano, que en principio no determinaba con claridad el concepto de ciudadanía, pues tenía arraigados conceptos aun de la época colonial. En el naciente Estado primaban otros conceptos, relacionadas con la forma de gobierno y con centrar las bases de una nueva organización político-administrativa de las nuevas colonias emancipadas.

Sin duda han sido tres siglos enmarcados por diferentes acontecimientos y tensiones alrededor de las transformaciones sociales y las condiciones democráticas de los Estados. Colombia empieza una larga travesía hacia la formación de un país democrático, que pasa por distintas constituciones y formas de gobierno y que con la Constitución de 1853 se abre camino hacia ciertas libertades como fueron la abolición de la esclavitud, el voto secreto, el libre ejercicio del comercio y la imprenta generando espacios, aunque mínimos de participación (Constitución Política, 1853, art 5-6).

Pese a lo anterior, la naciente sociedad civil de finales del siglo XIX y principios del XX estuvo enmarcada por el clientelismo y el autoritarismo arraigado de familias políticas de donde emanaba el poder. Para inicios del siglo XX entre los años 20, 30 y 40, se empieza a tejer una sociedad civil que quiere transformaciones y la reivindicación de sus derechos; los campesinos, obreros y estudiantes se empiezan a organizar, pero este periodo coincidió con un arraigo del bipartidismo, que trajo consigo una época de violencia que llevó a la nación a una crisis alejada totalmente de la ciudadanía y los ideales de Estado, y que años más tarde desembocaría en la dictadura del General Gustavo Rojas Pinilla (Caballero, 2018).

En busca de la pacificación del país y del renacimiento de las instituciones democráticas, se crea el Frente Nacional, que permitió el cese de la violencia y el fortalecimiento del Estado, a través de una alternancia del poder entre liberales y conservadores, dejando de lado la participación ciudadana, limitada solo a los procesos electorales, dejando ver una relación distante, excluyente y restringido entre los entes Estatales y la sociedad civil.

Al llegar a este punto se puede decir que Colombia durante las cinco últimas décadas ha experimentado el crecimiento de la sociedad civil, surgiendo grupos sociales que pasan ser los protagonistas o actores de la esfera pública, pidiendo al Estado sus derechos a través de diferentes acciones colectivas. Son estos espacios los que a partir de los años 50 generaron una ola de inconformismo de la sociedad civil, produciendo el deseo de ser parte de la Gobernabilidad; dando como resultado trascendental para el país, la Séptima papeleta y la reforma Constitucional de 1991.

### **Mecanismos de participación ciudadana: Constitución de 1991**

Los Mecanismos de participación ciudadana son una serie de herramientas establecidas en la Constitución de 1991 para asegurar e incentivar la movilización de la población colombiana; todos los individuos de la sociedad tienen el derecho de poner en práctica el uso de los mecanismos de participación con el fin de integrarse a la toma de decisiones y la resolución de los problemas que afectan el bien común. El objetivo de los mecanismos de participación ciudadana es brindar garantías y beneficios para que el pueblo colombiano pueda incidir en cambios dentro de la Gobernanza del Estado (Constitución Política, 1991, art 103).

La Constitución de 1991 sin duda fue la consecuencia de un sin número de acontecimientos que atravesaba el país a finales de los años 80, el recrudecimiento de la violencia por parte de las guerrillas y el narcotráfico, la desigualdad e injusticia sociales y la

declaratoria de un -Estado de Sitio- producto de la ingobernabilidad; trajo como consecuencia la organización de la sociedad civil y la participación en las decisiones que guiarían al país hacia una nueva forma de gobierno, democrática, pluralista y participativo. En razón a lo anterior se gestó un movimiento estudiantil llamado “centro unido estudiantil”, los cuales impulsaron la séptima papeleta, por medio de la cual se le otorgaba la participación al pueblo de decidir la reforma constitucional, lo que desencadenó una asamblea nacional constituyente y, por ende, el nacimiento de la constitución de 1991 (Quintero, 2002).

Por lo tanto, la participación ciudadana es parte fundamental de la nueva Gestión Pública encaminada a ser garante y propender por los derechos de los ciudadanos; de igual forma, esta relación ciudadano - Estado crea un vínculo que procura una administración más transparente, eficiente y justa. Consiste en la forma como cada individuo por medio de acciones o iniciativas impulsa el desarrollo social integrándose al ejercicio de la democracia y la política pública.

La Constitución Política de 1991 establece que Colombia está bajo el mandato soberano del pueblo y por ende este tiene el deber y derecho de intervenir en la administración desde diferentes dinámicas que permitan la inclusión y la participación de todos en las decisiones gubernamentales; dejando entre ver un gran compromiso por parte del Estado en promover e incentivar la participación social.

Reglamentados por la ley 134 de 1994 y acorde a lo prescrito en el artículo 103 de la constitución nacional, los mecanismos de participación ciudadana son los que se presentan en la siguiente tabla.

**Tabla 2.***Mecanismos de Participación*

El voto	Herramienta mediante la cual el ciudadano elige de manera activa a las personas que considera idóneas para su representación en las instituciones del gobierno (Presidencia, vicepresidencia, Cámara de representantes, Senado, Alcaldías, Gobernaciones, Concejos distritales y municipales, Alcaldías locales
El plebiscite	Utilizada por el presidente de la República para refrendar una decisión con la opinión del pueblo. El presidente anuncia el uso del plebiscito y los ciudadanos votan para apoyar o rechazar la decisión puesta en cuestión.
El referendo	Herramienta utilizada para convocar a los ciudadanos a la aprobación o al rechazo de un proyecto de ley o una norma jurídica vigente. El referendo puede ser nacional, regional, departamental, distrital, municipal o local.
Consulta popular	Consiste en plantear una pregunta de carácter general sobre un asunto de trascendencia nacional, departamental, municipal, distrital o local, por parte del presidente de la República, el Gobernador o el alcalde, para que los ciudadanos se pronuncien al respecto. Este mecanismo puede ser utilizado para convocar una Asamblea Constituyente, con el fin de someter a consideración popular las decisiones allí establecidas
Cabildo Abierto	Es la reunión pública de los concejos distritales, municipales y de las juntas administradoras locales (JAL), con el objetivo de que los habitantes puedan participar directamente en la discusión de asuntos de interés para comunidades
Cabildo abierto	Es el derecho político de un grupo de ciudadanos de presentar proyectos de ley y de acto legislativo (que pretende reformar la constitución) ante el Congreso de la República, de ordenanza ante las Asambleas Departamentales, de acuerdo ante los Concejos Municipales o Distritales y de resolución ante las Juntas Administradores Locales (JAL), y demás resoluciones de las corporaciones de las entidades territoriales, de acuerdo con las leyes que las reglamentan, según el caso, para que sean debatidos y posteriormente aprobados, modificados o negados por la corporación pública correspondiente.
Revocatoria del Mandato	Es un derecho político por medio del cual los ciudadanos dan por terminado el mandato que le han conferido a un Gobernador o a un alcalde, cuando siente que este no ha cumplido con su plan de desarrollo.

**Fuente:** elaboración propia con base en la ley 134 de 1994.

Seguidamente, la constitución también creó unas herramientas que protegen los derechos fundamentales de los asociados y que, análogamente, se convierten en mecanismos de participación, pues directamente permiten la intervención de los ciudadanos en las actuaciones de los entes administrativos (Constitución política, 1991). A continuación, se hace referencia a algunos de ellos:

### Tabla 3.

#### *Otros mecanismos*

Derecho de petición	Reglamentado por el artículo 23 de la Constitución Política de Colombia y se refiere a las peticiones respetuosas que se pueden realizar ante los entes públicos y privados, ante cualquier tema de carácter general o particular.
Acción de Tutela	La Constitución de 1991 en su artículo 86 señala que toda persona tiene derecho a presentar la acción de tutela ante cualquier juez mediante un proceso corto y preferente siempre y cuando se vea amenazado o violentado un derecho fundamental. Es uno de las herramientas más utilizadas y efectivas en cuando al amparo de los derechos primarios.
Acción Popular	Consagrado en el artículo 88 de la constitución y reglamentado por la ley 472 de 1998 en su artículo 2, se define como un medio procesal para la protección de derechos e intereses colectivos.
Acción de Grupo	Según el artículo 3 de la ley 472, las acciones de grupo van encaminadas a reparar un daño producido a una colectividad o grupo y que buscan una reparación e indemnización de perjuicios

**Fuente:** tabla de elaboración propia.

Se puede concluir que por medio de estas herramientas consagradas en la constitución y la ley que las regula, los colombianos establecen una relación directa con las autoridades, dar a conocer nuestro pensamiento, exigir el cumplimiento de normas y vigilar las conductas de nuestros dirigentes, permiten integrar a la sociedad en la toma de decisiones que afectan a toda

una comunidad. Por medio de estos mecanismos se puede participar en la conformación, ejercicio y control del poder político.

### **Veedurías ciudadanas**

Antes de la constitución de 1991 la participación ciudadana en la administración pública era casi nula y no existía un mecanismo tan completo y eficaz en cuanto a la vigilancia de los recursos y proyectos de gestión como las veedurías ciudadanas, este fenómeno se presentaba por la lejanía del Estado con los ciudadanos sino también por la falta de cultura ciudadana y poca identidad con la administración y la gestión pública.

Entre los años 1989 y 1990 se empezó a incentivar la participación ciudadana a través figuras como el Plan Nacional de Rehabilitación, un modelo institucional promovido por el entonces presidente Virgilio Barco que consistía en la promoción de la democracia, la descentralización y la lucha contra la pobreza; a su vez estos eran precedidos por los consejos de rehabilitación, que incentivaban la participación de las comunidades en la toma de decisiones al interior del plan (Decreto 3270 de 1989). Igualmente se crean las veedurías populares como parte de los concejos de rehabilitación, integrados por representantes de organizaciones gremiales, comunitarias, alcaldía municipal y un representante de la iglesia y de los partidos políticos con asiento en el respectivo consejo de rehabilitación (Decreto 1512, 1989).

Así mismo, nacen los COPACOS (Comités de Participación Comunitaria en Salud) eran escenarios donde se reunían representantes de varios sectores, como alcalde, consejos, hospitales y la comunidad en miras a realizar un seguimiento a los proyectos propuestos por el Ministerio de Salud (Decreto 1416 de 1990).

Atendiendo a línea filosófica de la constitución de 1991 en donde prima el Estado Social de Derecho entendiendo este en un gobierno ordenado, pero justo y en donde se pasa de una democracia representativa a una participativa (constitución, 1991); por esta razón se hacía necesario que el Estado abanderara las diferentes formas de participación y creara las herramientas jurídicas necesarias para su desarrollo. A decir de la sentencia C 929 de 2003 el nacimiento de las veedurías ciudadanas tiene su fundamento jurídico en los siguientes principios:

- Principio democrático: sobre este principio se basa la función de los veedores, pues ellos de forma autónoma y voluntaria manifiestan su voluntad de constitución
- Principio de Autonomía: confluyen en el ejercicio libre y privado de vigilancia sobre la gestión pública.

En cumplimiento del mandato constitucional y en virtud del artículo 270, el cual señala: “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”, fueron reglamentadas las Veedurías Ciudadanas por la ley 850 de 2003 que señala:

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.

Cabe señalar que las Veedurías ciudadanas tienen como objeto la vigilancia en la Gestión Pública encaminada esta hacia la gestión administrativa, ligada al servicio de los intereses generales y la inspección de los principios de igualdad, eficacia, economía, celeridad e imparcialidad. En consecuencia, la Constitución del 91 dispone de una serie de mecanismos efectivos íntimamente relacionados con los mecanismos de participación ciudadana, los cuales están revestidos de legitimidad, dándole a los actores sociales diferentes oportunidades institucionales para hacer parte de las decisiones del Gobierno.

### **Marco normativo de las veedurías ciudadanas en Colombia**

En la Constitución Política de 1991 fue donde se establecieron los mecanismos de participación ciudadana, y en donde se ordenó que estos se reglamentaran por vía legislativa. Producto de este mandato constitucional, se dio una producción legislativa que reivindicaban la participación como principio y también se reglamenta expresamente los mecanismos de participación y las veedurías ciudadanas en concreto. De ese grupo de leyes, se destacan las enunciadas en la tabla 4.

Tabla 4.

*Marco normativo de la participación ciudadana*

<b>Ley 80 de 1993</b>	Establece que todo contrato que sea celebrado por las entidades Estatales debe estar sujeto a la vigilancia y control ciudadano
<b>Ley 100 de 1993</b>	Por medio del cual se crea el Sistema General de Salud, y en donde se promueve la participación de la comunidad en la gestión, vigilancia y control de las instituciones que la integran, y del sistema en su conjunto.
<b>Ley 134 de 1994</b>	Por medio de esta ley se regula la participación ciudadana, y desarrolló la forma en que se debía ejercer los mecanismos de participación. También le dio un impulso a la formación de las organizaciones civiles, siendo la base de las veedurías, tal como lo estipula el artículo 100 que reza: <i>“Las organizaciones civiles podrán constituir veedurías ciudadanas o juntas de vigilancia a nivel nacional y en todos los niveles territoriales, con el fin de vigilar la gestión pública, los resultados de la misma y la prestación de los servicios públicos”</i> .
<b>Ley 136 de 1994</b>	Establece en su artículo 167 que los diferentes órganos de control fiscal deberán vincular a la comunidad en las actividades de gestión fiscal sobre el desarrollo de los planes, programas y actividades que realice la entidad fiscalizada, para que ella a través de los ciudadanos y de los organismos de participación comunitaria, pueda garantizar que la función del Estado esté orientada a buscar beneficios de interés común y el beneficio social.
<b>Ley 142 de 1994</b>	Ley de servicios públicos domiciliarios, en donde se incentiva la creación de comités ciudadanos para la participación en la gestión y fiscalización de la prestación de los servicios públicos.
<b>Ley 160 de 1994</b>	Esta ley promueve la participación ciudadana y su representación en los proyectos de desarrollo rural, incentivando la concertación ciudadana en los proyectos de desarrollo rural y de reforma agraria.
<b>Ley 199 de 1995</b>	Por medio de esta, se incorporan a las funciones del Ministerio del Interior, la de velar por el sistema de participación ciudadana y promover la auditoria social en los procesos de organización y gestión pública. También señala dentro de su objeto los asuntos políticos, la democracia participativa y pluralista dentro de la organización social y política del Estado.
<b>Ley 199 de 1995</b>	Por medio de esta, se incorporan a las funciones del Ministerio del Interior, la de velar por el sistema de participación ciudadana y promover la auditoria social en los procesos de organización y gestión pública. También señala dentro de su objeto los asuntos políticos, la democracia participativa y pluralista dentro de la organización social y política del Estado

---

<b>Ley 489 de 1998</b>	Por medio de esta ley se dictan normas sobre la organización y funcionamiento de las entidades del orden nacional, estipulando que las entidades y organismos de la Administración Pública se encuentran obligados a llevar a cabo su gestión con la observancia de los principios de democracia participativa y democratización de la gestión pública
------------------------	--

---

**Fuente:** tabla de elaboración propia con base en la normatividad enunciada.

Con respecto a las veedurías ciudadanas establece que, si los ciudadanos deciden constituir mecanismos de control social, la administración apoyará y dispondrá todo lo necesario para la realización de dicho ejercicio. Y en su artículo 35, señala que las entidades y organismos de la administración pública deberán tener en cuenta los siguientes aspectos:

**Tabla 5.**

*Aspectos Relevantes*

a. Eficacia de la acción de las veedurías	Cada entidad u organismo objeto de vigilancia por parte de las veedurías, deberá llevar un registro sistemático de sus observaciones y evaluar en forma oportuna y diligente los correctivos que surjan de sus recomendaciones, con el fin de hacer eficaz la acción de estas. Lo anterior sin perjuicio de las consecuencias de orden disciplinario, penal y de cualquier naturaleza que se deriven del ejercicio de la vigilancia. Las distintas autoridades de control y de carácter judicial prestarán todo su apoyo al conocimiento y resolución en su respectivo ramo de los hechos que les sean presentados por dichas veedurías.
b. Acceso a la información.	Las entidades u organismos y los responsables de los programas o proyectos que sean objeto de veeduría deberán facilitar y permitir a los veedores el acceso a la información para la vigilancia de todos los asuntos que se les encomienda en la presente Ley, que no constituyan materia de reserva judicial o legal. El funcionario que obstruya el acceso del veedor a la información incurrirá en causal de mala conducta.
c. Formación de veedores para el control y fiscalización de la gestión pública	El Departamento Administrativo de la Función Pública, con el apoyo de la Escuela Superior de Administración Pública, diseñará y promoverá un Plan Nacional de Formación de Veedores en las áreas objeto de intervención. En la ejecución de dicho plan contribuirán, hasta el monto de sus disponibilidades presupuestales, los organismos objeto de vigilancia por parte de las veedurías, sin perjuicio de los recursos que al efecto destine el Ministerio del Interior a través del Fondo para el Desarrollo Comunal. (Ley 489 de 1998, art. 35)

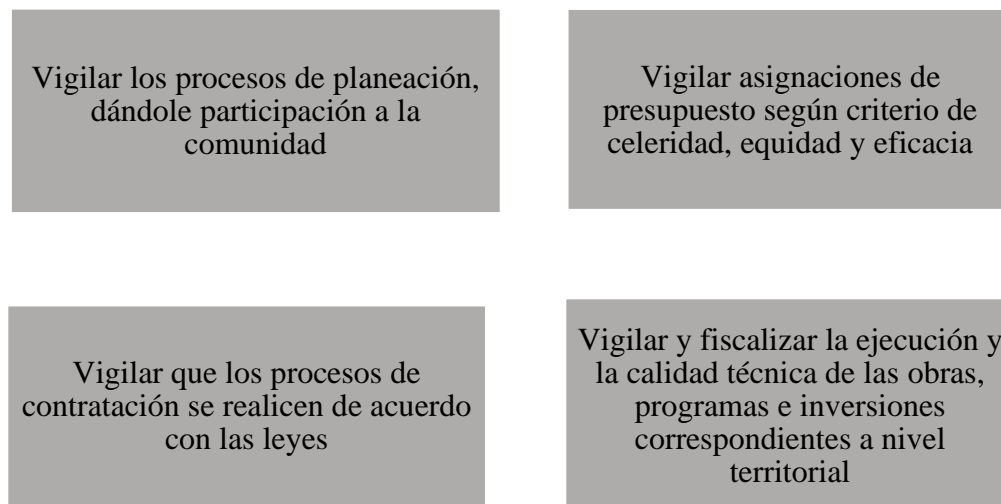
**Fuente:** tabla de elaboración propia.

La Ley 850 de 2003 en su art. 4 establece que su objeto es el de “ejercer vigilancia sobre la gestión administrativa con sujeción al servicio de los intereses generales y la observancia de los principios de moralidad, igualdad, eficiencia, eficacia, economía, imparcialidad y publicidad”.

Para desarrollar estos objetivos cuentan con varias herramientas a su disposición como lo dispone la ley 1757 de 2015 en su artículo 68:

Para lograr de manera ágil y oportuna sus objetivos y el cumplimiento de sus funciones, las veedurías pueden elevar derechos de petición ante las autoridades competentes, y ejercer ante los jueces de la República todas las acciones que consagran la Constitución y la ley, cuando resulten pertinentes

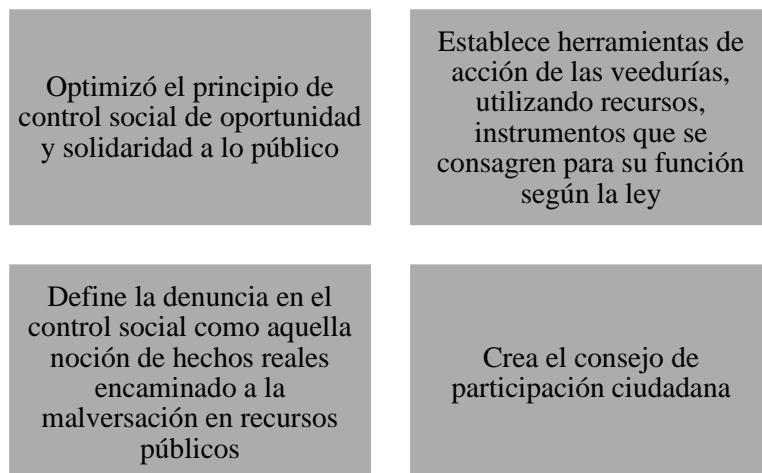
De igual manera se estableció las funciones de las veedurías ciudadanas según el artículo 15 de la ley 850 de 2003 en los siguientes términos:

**Figura 1.***Funciones de las veedurías ciudadanas*

**Fuente:** figura de elaboración propia

Cabe señalar que las anteriores funciones están encaminadas al beneficio de la comunidad, siendo deber de los veedores garantizar que los derechos de los habitantes se cumplan y no sean violados por parte de las entidades públicas. Por otro lado, la ley 1757 de 2015, dictó disposiciones que modificaron o adicionaron algunos artículos de la ley 850 de 2003, sobre todo lo referente a la promoción y protección del derecho de participación ciudadana.

Algunas de estas disposiciones fueron:

**Figura 2.***Nuevas disposiciones ley 1757 de 2015*

**Fuente:** figura de elaboración propia.

Las veedurías ciudadanas se formalizan según el artículo 3 de la ley 850 de 2003 ante las Cámaras de Comercio y la Personerías municipales o distritales radicando un documento con el nombre los integrantes, el objeto de control, si es nivel distrital, departamental o municipal, la duración y lugar domicilio. Previamente a este paso se debe realizar una reunión en donde se manifieste la voluntad de crearla por parte de los ciudadanos.

De esta manera, cabe anotar que las veedurías ciudadanas son de gran importancia dentro del control fiscal participativo, pues a través de ellas la sociedad puede intervenir en la gestión pública y ante todo vigilar los recursos Estatales y que como único propósito debe ser el cumplimiento de los fines del Estado y el bienestar general.

### **El control fiscal participativo en la ciudad de Montería**

La ciudad de Montería, capital del departamento de Córdoba, se ubica al noroccidente del país en la región caribe colombiana, es conocida como la “perla del Sinú”, por estar a orillas de

este río. Su economía se basa en la ganadería y agricultura, pues posee unas de las tierras más fértiles del país. Esta ciudad es reconocida por su crecimiento y desarrollo en los últimos años, apostándole al cuidado del medio ambiente y sostenibilidad de este (Barrera, 2017).

El clima de la ciudad de Montería es cálido tropical, con una estación de sequía y de lluvias. La temperatura promedio anual de la ciudad es de 28 °C con picos superiores a 40 °C en temporada canicular. La humedad relativa promedio es de 78%. Según datos de la proyección del DANE para 2019, cuenta con una población total de cuatrocientos sesenta mil doscientos veintitrés (460.223) habitantes, de los cuales trescientos cincuenta y siete mil setecientos cuarenta y seis (357.746) viven en el casco urbano y ciento dos mil cuatrocientos setenta y siete (102.477), en el área rural.

El municipio de Montería desde hace varios años se ha caracterizado por emprender una mejora en la comunicación entre sus habitantes y la administración municipal, por tal razón sus últimos programas de desarrollo llevan intrínseco la participación de la comunidad. Desde el año 2016 la administración municipal, a través de la Oficina de participación ciudadana, viene realizando diferentes trabajos con los veedores y líderes de juntas de acción comunal, encaminadas al fortalecimiento de la participación en la vigilancia y control de los recursos públicos y la gestión municipal.

Para los años 2016 y 2017 se formalizó el programa “*Mi barrio adelante*” por medio del cual se realizaron capacitaciones encaminadas a fortalecer la participación democrática, con el apoyo invaluable de las Veedurías Ciudadanas, lo cual permitió crear espacios de acercamiento entre las comunidades y la administración local. Todo lo anterior dio paso a conocer las necesidades y generar nuevas oportunidades de acción.

Otras de las acciones concretas realizadas durante la ejecución del programa “Mi Barrio”, encaminadas a la integración de la administración y las comunidades, fue la capacitación respecto al nuevo código de Policía. Por otra parte, la academia se sumó a este ejercicio de participación: se realizaron dos foros dirigidos a los ediles y comunales por parte de la Corporación Universitaria del Caribe (Cecar) en temas de seguridad vial y construcción de un plan de desarrollo comunitaria, igualmente la Universidad del Sinú también realizó un foro sobre presupuesto participativo y de contribución de las políticas públicas de cultura ciudadana.

Durante este periodo, se realizó el XI Congreso de ediles de Colombia en la ciudad de Montería, por lo que alcanzó a posesionarse como una de las primeras ciudades del país en desarrollar herramientas encaminadas a lograr un alto nivel de participación en sus comunidades, logrando alcanzar reconocimientos a nivel nacional e internacional, garantizando un resultado eficiente en el control fiscal participativo de los recursos públicos y los proyectos de gestión, que serán los que determinen el buen funcionamiento de la gestión pública.

## **Capítulo II: El trabajo conjunto entre la contraloría general de la república y las veedurías ciudadanas en el control fiscal durante la pandemia en el municipio de montería.**

En este capítulo se abordará el trabajo conjunto entre la Contralorías y las veedurías en la ciudad de Montería, se empezará con un análisis del control fiscal en Colombia, pasando por un recorrido jurídico de la Contraloría como entidad que tiene a la cabeza este control fiscal seguidamente se abarcará el papel de la Contraloría y los veedores en la ciudad de Montería durante la pandemia que llevará a concluir el papel que estos desarrollaron y el debilitamiento o fortalecimiento del mismo. ,

Este objetivo se alcanzará con un estudio normativo de los entes de control fiscal participativo en Colombia y su articulación con los veedores. Igualmente se adelantará la aplicación de los instrumentos metodológicos establecidos como son las entrevistas, que permitirán determinar el papel de las veedurías ciudadanas durante la pandemia.

### **El control fiscal participativo en Colombia**

En Colombia, antes de la constitución de 1991, como se anotó en el capítulo I, las decisiones de los gobernantes eran aisladas e incuestionables por la sociedad, ya que en las Constituciones anteriores no existía una efectiva participación de la ciudadanía, como tampoco el control fiscal y participativo sobre las acciones de la gestión pública, ni sobre la inversión de los recursos del Estado.

Con la expedición de la constitución de 1991, Colombia pasó de ser un Estado de derecho a ser un Estado social de derecho, democrático y participativo. Y con ello, la participación ciudadana adquirió un papel protagónico en los diferentes ámbitos de la esfera política del país, especialmente en el control y vigilancia de la gestión pública, que obtuvo mayor relevancia a

través de mecanismos de concertación y control que hacen posible la inclusión total de la sociedad en la gobernanza.

En la constitución, igualmente, se establecen distintos tipos de control, que son: control político, control judicial, control disciplinario, control constitucional, control técnico administrativo, control interno y los control fiscal y social; siendo estos últimos de los más importantes, ya que propenden por tener un conocimiento certero sobre el manejo de los recursos, convenios y contratos que realiza el Estado. Desde el texto constitucional se reconoce que la administración pública tiene el deber de cumplir con los fines del Estado señalados en el artículo 2º, y de allí, que toda actividad desarrollada por la administración es susceptible de ser controlada, tanto por los órganos de control como por la comunidad.

Como consecuencia de lo anterior, se crean las bases de nuevas formas de control participativo, tales como las veedurías ciudadanas y se ratifica la importancia de los diferentes órganos de control administrativo, como la Contraloría General de la República, que es - por mandato expreso de los artículos 267 y 272 de la Constitución Política - el máximo órgano de control fiscal en el país, encargado de realizar el Control Fiscal a todos los establecimientos que manejen recursos de inversión o proyectos ya sea de carácter públicos o privados.

Este control fiscal es el ejercido por la Contraloría General de la República y las Contralorías Territoriales - debido a la descentralización del Estado Colombiano- ya que así lo establece el artículo 270 de la Constitución Nacional: “El control fiscal es una función pública que ejercerá la Contraloría General de la República, la cual vigila la gestión fiscal de la administración y de los particulares o entidades que manejen fondos o bienes de la Nación”.

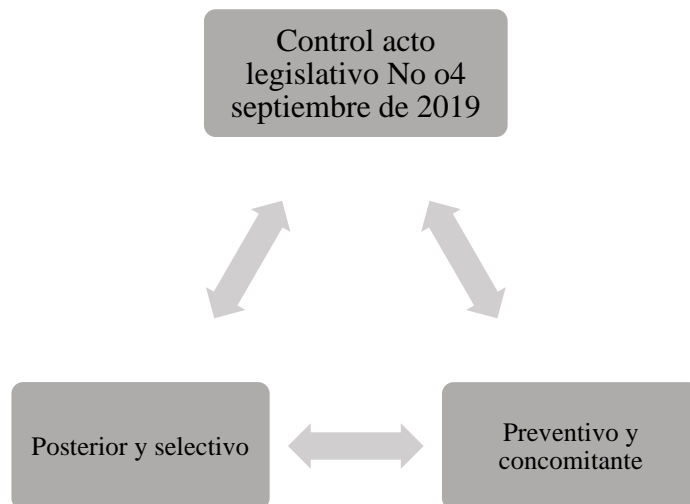
Este control tiene como objetivo inspeccionar los resultados a nivel financiero, legal, de gestión, de revisión de cuentas y evaluación de control interno en el manejo de los recursos públicos, verificando que estos estén ajustados a la constitución y la ley. Con base en las investigaciones realizadas, este órgano puede imponer sanciones, iniciar y concluir procesos de responsabilidad fiscal, hacer amonestaciones y exigir acciones que subsanen las deficiencias observadas. Todo ello, encaminado al correcto manejo de los recursos públicos para promover el cumplimiento de los fines esenciales del Estado, que se complementan con los principios de la gestión fiscal de eficiencia, eficacia, equidad, economía y valoración de costos ambientales (Constitución política, 1991, art 267).

Aunado a lo anterior, las principales funciones de la Contraloría General de la Republica se podrían resumir en: la auditoría general del Balance de la Nación, la contabilidad Presupuestal y del balance del tesoro, el registro de la deuda pública, emite opinión sobre la situación de las finanzas y la evolución de las operaciones efectivas de caja (tanto en materia de ingresos como de gasto Público), elabora las estadísticas fiscales del Estado y ejerce los controles excepcional, prevalente y concurrente en el nivel territorial (Constitución política, 1991, art. 268).

A decir también del acto legislativo No 04 del 2019 promulgado por el Congreso de la Republica se reformó el régimen de control fiscal, modificando los artículos 267, 268, 271, 272 y 274 de la constitución nacional, determinando que si bien se debía ejercer un control fiscal posterior y selectivo este se podría ejercer también de forma preventiva y concomitante, en miras a garantizar la defensa y protección del patrimonio público.

**Figura 3.**

*Acto legislativo No 04 de 2019*



**Fuente:** figura de elaboración propia.

Siendo entonces la Contraloría General de la República la institución encargada del control fiscal es a esta la que le asiste la responsabilidad de promover el control fiscal participativo (Constitución política, 1991, art 267); entendiéndose este como el instrumento de apoyo para las comunidades concerniente a la vigilancia de la gestión de los recursos públicos de las entidades del Estado. Dicha promoción del control fiscal participativo por parte de la Contraloría se realiza creando herramientas que permitan acceder a la información pública a través de la difusión de las actividades, de audiencias de denuncias y todo tipo de información que suscite en la sociedad civil, el compromiso de vigilar sus recursos; a través de la implementación de estrategias de sensibilización y capacitación para el desarrollo de dicho control fiscal participativo, y, aún más importante, organizando instituciones de la sociedad civil.

Según Younes Moreno (2010) “la vigilancia fiscal en Colombia como en los demás países del mundo, se vale de distintas técnicas y diversos procedimientos, todo ellos bastantes

especializados y orientados a la tarea de la fiscalización de la gestión fiscal de la administración” (p. 63).

En virtud de lo anterior, la Contraloría ha diseñado una estrategia consistente en vincular organizaciones de la sociedad civil, tales como: gremios, organizaciones académicas, ONG’S, veedurías ciudadanas y asociaciones; las cuales participan en las auditorías que se realizan bajo criterios técnicos e idóneos del sector objeto de la inspección. Este se desarrolla a través de convenios de cooperación para la vigilancia de la gestión pública, regido bajo los principios de confiabilidad, objetividad, seriedad, responsabilidad y reserva (Constitución, 1991, art 267).

Dentro de las diferentes organizaciones de la sociedad civil que cooperan con la contraloría en el ejercicio del control fiscal participativo, la más relevantes son las veedurías ciudadanas, por ser estas organizaciones que, por excelencia, desempeñan el papel de gestión y seguimiento a la gestión pública.

### **Contraloría General de la República y su articulación con las veedurías ciudadanas para el control fiscal.**

Como se dijo en los capítulos anteriores, la participación ciudadana se entiende como la intervención de los ciudadanos en la gestión de los asuntos públicos, y sobre todo en el control fiscal sobre los recursos públicos encaminados a fortalecer la buena gobernanza.

Atiendo a lo prescrito en el artículo 22 de la ley 850 se establece la creación de redes de veedurías, que consiste en el apoyo que se deben de dar entre estas a nivel local, departamental o nacional:

De acuerdo a la ley 850 de 2003, en su artículo 21, los diferentes tipos de veedurías que se organicen a nivel nacional o de las entidades territoriales, pueden establecer entre sí

mecanismos de comunicación, información, coordinación y colaboración permitiendo el establecimiento de acuerdos sobre procedimientos y parámetros de acción, coordinación de actividades y aprovechamiento de experiencias en su actividad y funcionamiento, procurando la formación de una red con miras a fortalecer a la sociedad civil y potenciar la capacidad de control y fiscalización.

Estas realizarán su procedimiento de inscripción como lo señala el artículo 67 de la ley 1557 de 2015: “La inscripción y reconocimiento de las redes de veedurías se hará ante la Cámara de Comercio, o ante las Personerías Municipales o Distritales de cualquiera de las jurisdicciones a que pertenecen las veedurías que conforman la red” (ley 1557, 2015).

Es así como el Estado establece que esta articulación debe estar precedida por el acompañamiento de los órganos de control como la Procuraduría General de la Nación, la Defensoría del pueblo, la Contraloría General de la Republica y el Ministerio del interior (ley 850, 2003). Esto con el fin de hacer redes de apoyo a nivel legal, vigilancia y control encaminadas a realizar acciones conjuntas que conlleven el buen funcionamiento de su articulación.

En cumplimiento a la ley, la Contraloría General de la Republica ha creado ciertas herramientas que faciliten el trabajo fiscal entre las veedurías y ellos, como órganos responsables de ese control fiscal, es así que mediante el acto legislativo No 04 de 1919 se crean la contralorías delegadas para la participación ciudadana, que tienen como misión promover los

mecanismos para que la ciudadanía pueda ser parte del proceso de vigilancia a la gestión de las entidades públicas y la ejecución de los recursos del Estado<sup>2</sup>.

A través de esta herramienta la comunidad puede participar en espacios de diálogo donde se traten problemas relacionados con la ejecución de proyectos de interés nacional, regional o local. 49 Para dar cumplimiento a estos espacios, la Contraloría delegada tiene tres rutas de acción:

**1) Dirección de atención ciudadana:** por medio de esta ruta los ciudadanos pueden realizar las denuncias, petición o consulta referente al manejo de recursos, ellos se encargarán de recibir, analizar, dirigir, atender, hacer seguimiento y monitoreo de dichas solicitudes.

**2) Dirección de Promoción y Desarrollo del Control Fiscal Participativo:** es la que dirige la implementación de las políticas, planes, programas y proyectos que tiene la Contraloría General referentes al sistema participativo, además define los lineamientos para el desarrollo e implementación de tecnologías de la información y comunicaciones permitiendo un adecuado control ciudadano. Junto a esta dependencia los ciudadanos podrán acceder a espacios de deliberación pública, denuncia ciudadana y capacitación para el desarrollo del control fiscal participativo, y coordinar la difusión de sus logros.

**3) Dirección de Seguimiento Regional:** a través de esta dirección se crean estrategias de participación ciudadana en las regiones, donde se vigile y controle las acciones de

---

<sup>2</sup> <https://www.contraloria.gov.co/contraloria/la-entidad/organigrama-y-dependencias/contraloria-delegada-para-la-participacion-ciudadana>

seguimiento para la protección de los recursos públicos en los diferentes territorios del país.

Le corresponde al Contralor General de la Republica establecer los mecanismos que obliguen a los responsables de manejos de dineros públicos a dar un informe de la inversión que se ha realizado de esos recursos, determinando los criterios de evaluación financiera, operativa y de resultado que lleven a establecer el grado de eficacia, eficiencia y economía con que hayan ejecutado estos dineros públicos. (Contraloría, 2019).

En razón a lo anterior, la ley establece que se deben construir puentes de ayuda mutua entre la Contraloría General de la Republica y las veedurías ciudadanas, con el fin de abordar con más confianza la vigilancia de las entidades sujetas a vigilancia y determinar un control basado en principios de legalidad, eficiencia, economía, equidad, imparcialidad, moralidad, transparencia, publicidad y valoración de los costos ambientales (ley 610,2000, art 3)

### **La pandemia 2020- 2021.**

Para finales del año 2019, en la ciudad China de Wuhan surgió el primer caso de una nueva modalidad de coronavirus, que sería conocida poco tiempo después como COVID 19 o SARS-CoV-2. Para el mes de marzo del año 2020, y después de varios meses de incertidumbre ante lo desconocido, la Organización Mundial de la Salud (OMS), decretó que se estaba frente a una pandemia, ya que para la fecha existían 118.000 casos en 114 países y 4.291 muertos. El virus era tan contagioso y mortal, que para octubre de ese mismo año ya se informaba de 236 millones de casos en 258 países con una lamentable cifra de 4.805.882 fallecidos. Así mismo, la OMS declaraba que, para esa fecha, el 10% de la población mundial había padecido del virus (OMS, 2020).

El Coronavirus o SARS-CoV-2 se transmite de persona a persona a través de pequeñas gotas de saliva, que se emiten al hablar, toser, respirar, e igualmente, al tocar superficies contaminadas y llevarse las manos al rostro o las mucosas. Los síntomas más comunes son los alusivos a un resfriado común, presentando complicaciones en estados de neumonías severas. Las medidas adoptadas y recomendadas por los epidemiólogos para evitar su propagación son: el lavado de manos, cubrirse la boca al toser, el uso de mascarillas, el distanciamiento social y el aislamiento de personas sospechosas de estar infectadas.

La pandemia se propagó a nivel mundial dado que la interconexión de países y la globalización económica, social y cultural permitieron que esta se expandiera rápidamente a todos los continentes. Los gobiernos de todas las naciones tuvieron que priorizar sus esfuerzos en contener la velocidad del virus y tomar medidas sanitarias que proveerán a las entidades de salud de herramientas para enfrentar la crisis que era eminente, adoptar medidas que contrarrestaran el avance del virus y, por ende, llevar la gobernanza a su máximo nivel de innovación en la gestión pública; siendo esta una oportunidad para analizar los problemas públicos y a la necesidad más que nunca de involucrar a la sociedad civil en los procesos de diseño de soluciones.

La pandemia generó una crisis económica y social en la región latinoamericana que hizo más evidente la desigualdad y produjo un serio incremento de la pobreza, que derivaron en protestas sociales que significó un desafío inédito para los gobiernos. Colombia no ha sido ajena a esta situación y la pandemia exacerbó aún más problemas ya existentes como el desempleo, la negligencia en la prestación de servicio de salud y la escasez de recursos, revelando una economía frágil e inestable (La República, 2021).

En Colombia se presenta el primer caso de COVID 19, reportado por el Ministerio de la Salud y la Protección Social, el 6 de marzo de 2020. Días después, la OMS declarararía que se estaba frente una pandemia; razón a la cual - y atendiendo las directrices de los órganos internacionales - se declara en el país, mediante el decreto 417 del 22 de marzo de 2020, el estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional.

El Gobierno nacional se acoge a ciertas medidas adoptadas también por varios países de la región, tales como: las cuarentenas, el aislamiento social, uso de mascarillas y lavado de manos, teletrabajo o trabajo en casa, educación virtual, entre otras, que aun hoy persisten; lo que desató la mencionada crisis social y económica, pues el empleo informal y las personas en condición de vulnerabilidad sufrieron especialmente por estas medidas.

A partir de este momento se empezó una discusión entre mandatarios locales y el Gobierno nacional acerca de las medidas que se debían adoptar para mitigar el virus, presentándose la dicotomía entre preservar la vida o la paralización de la economía, lo que trajo un reto enorme para la Gobernanza. En ese momento se empezaron a expedir diferentes decretos encaminados a estabilizar la hecatombe producida por un virus.

Dentro del anterior contexto se puede analizar la importancia que tiene los mecanismos de participación en el control fiscal participativo, como herramientas orientadas a la vigilancia y control por parte de la sociedad civil en el manejo de los recursos públicos y el cumplimiento de los entes gubernamentales de los fines del Estado (Constitución política, 1991, art 2).

**El papel de los veedores ciudadanos en el marco de la pandemia en la ciudad de Montería**

Como se señaló en apartes anteriores, el control fiscal participativo en la ciudad de Montería en los últimos años ha tenido un gran dinamismo, pues programas de participación de las comunidades y el ejercicio de las veedurías ciudadanas han permitido la integración de estos últimos a ese control eficaz y preventivo que se debe realizar a la inversión de los dineros públicos.

Teniendo en cuenta los cambios generados por la pandemia a nivel social, económico y político se hace necesario analizar el papel desempeñado por las veedurías en el municipio de Montería, dentro del marco de la pandemia. Pues quien más que los veedores para realizar el control fiscal.

Para tal fin se aplicó como instrumento de recolección de información, la entrevista. De las dieciséis (16) veedurías municipales de carácter permanente que están inscritas ante la personería municipal de Montería, se tomó una muestra de ocho (8), correspondientes al 50% de la totalidad.

La entrevista consta de ocho preguntas orientadas a determinar el grado de interacción entre las veedurías y los entes de control fiscal, así como los mecanismos utilizados para ejercer tal control, las dificultades que conlleva, los motivos que impiden el eficaz ejercicio, como también si a partir del mismo se identifican las principales acciones emprendidas por la alcaldía municipal para mitigar los efectos de la pandemia (ver anexo 1).

De las respuestas obtenidas se realizó la tabulación, estableciendo porcentajes estadísticos que ayuden a apreciar de manera objetiva fines anteriormente mencionados, que permitan diagnosticar la eficacia del control fiscal, y con ello allegar a las conclusiones de la tesis.

Seguidamente se analizará la primera pregunta, la cual determinará qué mecanismos de participación fueron los más utilizados por los veedores durante la pandemia en el municipio de Montería entre los años 2020-2021, lo cual indicará bajo qué mecanismos se desarrolló el control fiscal durante este tiempo.

#### Figura 4.

##### *Mecanismos de participación más utilizados en la pandemia*



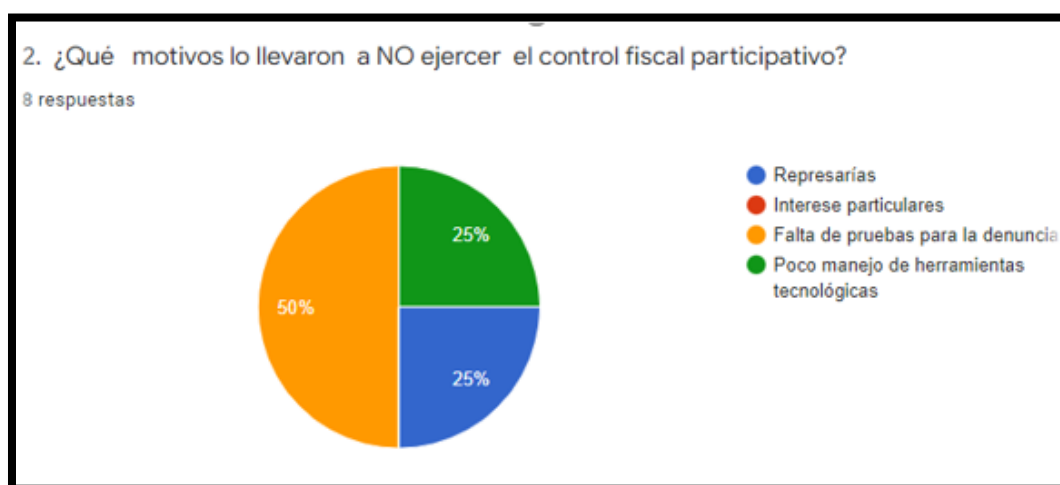
**Fuente:** figura de elaboración propia

De los ocho (8) veedores entrevistados, siete (7) de ellos contestaron que el derecho de petición fue el mecanismo de participación que mayormente utilizaron durante la pandemia. El otro veedor que contestó que el mecanismo por él utilizado fue la acción de tutela, aclaró que esta acción constitucional la utilizó para obtener respuesta a una petición no contestada. Lo anterior indica que este derecho fundamental de petición, consagrado en el artículo 23 de la Constitución Política, es la herramienta jurídica por excelencia que facilita el control participativo de los veedores y de la ciudadanía en general.

La segunda pregunta va dirigida a determinar las razones o motivos que llevaron a ciertos veedores a no ejercer el control fiscal participativo, teniendo presente que cuentan con un sistema robustecido en normas jurídicas que los orienta y acompaña en todos los procesos de vigilancia y control.

### Figura 5.

*Motivos por los cuales no se ejerce el control fiscal participativo*



**Fuente:** Figura de elaboración propia

Aunque el ejercicio del control fiscal participativo es una labor que lleva implícito un riesgo, solo el 25% de los encuestados, dos (2) de ellos, manifestaron que el temor a las represalias es el motivo por el cual no ejercen el control fiscal participativo. Así mismo, la mitad de los encuestados consideraron que la falta de acceso a la información, y con ello, la falta de acceso a pruebas para eventualmente instaurar denuncias, no les permite ejercer el mencionado control.

De igual forma, el 25% de los encuestados reconoce que el poco manejo que tienen de las herramientas tecnológicas representa una talanquera para realizar el control, siendo esta un motivo de especial cuidado, teniendo en cuenta que en la actualidad varias de las actuaciones de las administraciones deben publicarse en sitios web de las entidades, que el uso de las herramientas de las telecomunicaciones es ampliamente utilizado y que, sobre todo en el confinamiento obligado por la pandemia, estas herramientas digitales fue uno de los pocos canales de comunicación que quedaron abiertos entre administración y ciudadanía.

Se procede a analizar en la pregunta número tres, que aterriza en la mayor dificultad que tuvieron las veedurías ciudadanas en el desarrollo del control fiscal participativo, lo cual nos va a determinar las debilidades en el ejercicio de sus funciones y por ende mejorar el desarrollo de su papel dentro del control fiscal participativo.

### Figura 6.

#### *Dificultad para ejercer el control fiscal participativo durante la pandemia*



**Fuente:** figura de elaboración propia.

De los veedores encuestados, el 12,5% reconoció nuevamente que su desconocimiento del manejo de las TIC es la mayor dificultad que enfrentan las veedurías ciudadanas para la correcta aplicación del control fiscal participativo durante la pandemia. Ese mismo porcentaje de encuestados dice que la mayor de las dificultades es la baja conexión de internet, es decir, que teniendo manejo de las TIC no puede usarlas por no poder acceder a la web.

De igual manera, un 12,5% señala que es la falta de información la que no le facilita el ejercicio del control fiscal participativo, o sea, es un veedor que sabe manejar las herramientas TIC, que tiene acceso a internet, pero para él no existe la información suficiente en el ciberespacio que le permita realizar el mencionado control. Pero del 100% de los veedores entrevistados, más de la mitad, el 62,5%, manifiesta que es la falta de atención presencial la mayor dificultad, lo que lleva a pensar que los veedores prefieren el control in situ, de manera física, y no virtual, a la hora de realizar sus labores.

De las entrevistas celebradas se puede concluir que el Derecho de Petición es el mecanismo participativo por excelencia, a través del cual las veedurías ejercen el control fiscal participativo. Control este que encuentra como mayor dificultad la falta de información, a la que no se accede bien sea por deficiencias en el manejo de las Tic, deficiencias en la conexión a internet, y ante todo por la poca publicación de lo que se debe vigilar, por lo que los entrevistados lamentan la falta de acceso a canales presenciales durante la pandemia que faciliten tal labor.

Los mecanismos de participación ciudadana son el eje fundamental de la democracia, en Colombia están ratificados normativamente y socialmente, a través de ellos se hace posible la activación de la intervención de las comunidades en la administración pública, en la

investigación se hace claro que los veedores los utilizan como una herramienta fundamental en el control fiscal, resaltando su importancia el derecho de petición y la acción de tutela como los más utilizados, en ellos encuentran la manera más rápida y oportuna de solicitar información y de velar por los derechos fundamentales.

### **Contraloría General de la República y su articulación con las veedurías ciudadanas para el control fiscal durante la pandemia en el municipio de Montería**

Según el artículo 267 de la constitución política señala “la Contraloría es una entidad de carácter técnico con autonomía administrativa y presupuestal. No tendrá funciones administrativas distintas de las inherentes a su propia organización y al cumplimiento de su misión constitucional”. Por ende, la Contraloría General de la Republica es un ente autónomo en estructura administrativa y el manejo de sus recursos, le da paso a esa descentralización de lugar tan necesaria en las democracias participativas y pluralistas, pues un órgano de esta importancia debe hacer presencia en todo el territorio nacional.

La vigilancia de la gestión fiscal de los departamentos, distritos y municipios donde haya contralorías, corresponde a estas en forma concurrente con la Contraloría General de la República. La vigilancia de los municipios incumbe a las contralorías departamentales, salvo lo que la ley determine respecto de contralorías municipales.

La Auditoría General de la República realizará la certificación anual de las contralorías territoriales a partir de indicadores de gestión, la cual será el insumo para que la Contraloría General de la República intervenga administrativamente las contralorías territoriales y asuma competencias cuando se evidencie falta de objetividad y eficiencia.

Los contralores departamentales, distritales y municipales ejercerán, en el ámbito de su jurisdicción, las funciones atribuidas al Contralor General de la República en el Artículo 268 en lo que sea pertinente, según los principios de coordinación, concurrencia, y subsidiariedad. El control ejercido por la Contraloría General de la República será preferente en los términos que defina la ley (Constitución política, 1991, art 272).

Continuado con el análisis propuesto se determina, a través del instrumento, cómo fue la articulación entre las veedurías y la Contraloría General de la República, la contraloría departamental y Municipal dentro del marco de la pandemia entre los años 2020 -2021 en la ciudad de Montería.

En la cuarta pregunta se quiere determinar la relación, articulación y cercanía que existe entre la Contraloría General, Departamental y municipal con los veedores en la ciudad de Montería; que de cierta manera permitirá aterrizar a una realidad palpable y determinante en el control fiscal participativo en tiempos de pandemia.

**Figura 7.**

*Entes de control más confiables*



**Fuente:** figura de elaboración propia

El 100% de los entrevistados señala que el ente de control ante el cual sienten más confianza a la hora de formular una denuncia derivada de su control fiscal participativo es la Contraloría General de la República. Al ser indagados el motivo por el cual desconfiaban de las contralorías territoriales, manifestaron que quienes lideran las contralorías departamental y municipal tienen una íntima relación de dependencia con la administración a la que debe controlar y que, por ende, no están convencidos de su imparcialidad u objetividad. Además de que no existe coordinación ni interacción alguna entre estas contralorías territoriales y los veedores.

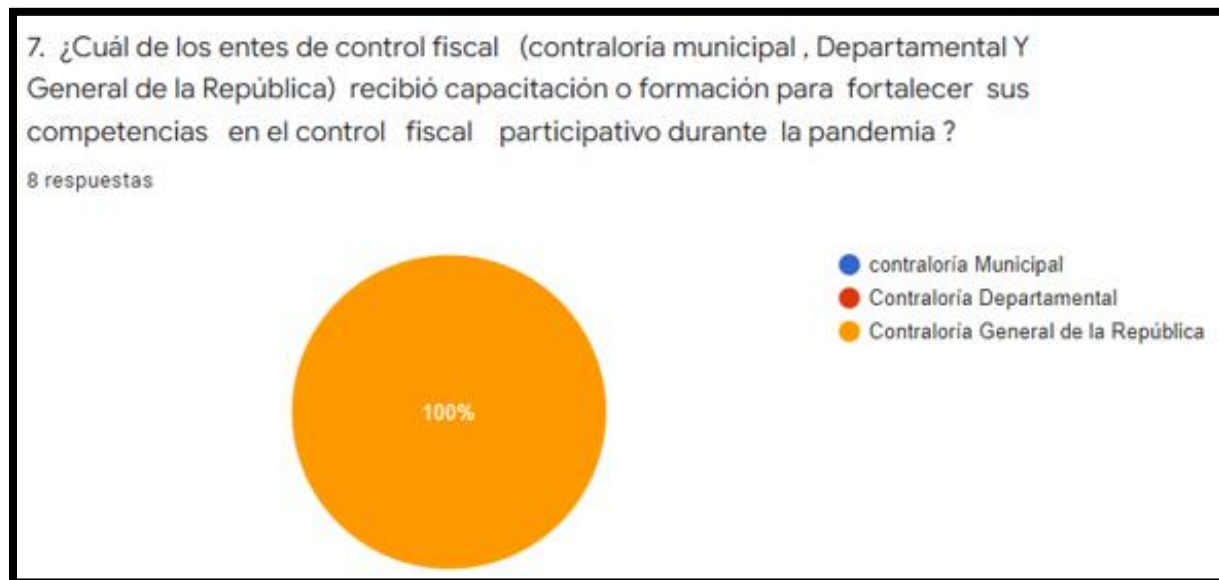
Avanzando a la pregunta quinta se quiere conocer por parte de los veedores de la ciudad de Montería, cual es la percepción que ellos tienen frente a la Contraloría, pues es de suma importancia en la articulación que debe existir entre ellos, ya que ello determinara el eficaz y oportuno control fiscal participativo.

**Figura 8.***Articulación de la Contraloría y las veedurías ciudadanas*

**Fuente:** figura de elaboración propia.

Del 100% de los entrevistados que manifestaron confianza y seguridad en la Contraloría General de la República a la hora de instaurar denuncias derivadas del control fiscal participativo, el 87,5% señala que el desempeño en el trabajo colaborativo entre el ente de control y las veedurías ciudadanas es bueno; mientras que el 12,5% restante dice que es regular. Ninguno de los entrevistados considera que dicha labor sea mala o deficiente, lo que denota la armonía y conformidad existente entre veedores y Contraloría General de la República.

Analógicamente, con base en la cuestión anterior, la pregunta número siete busca determinar si los veedores recibieron por parte de la Contraloría General, Departamental o Municipal algunas capacitaciones durante la pandemia encaminadas a fortalecer su papel en el control fiscal participativo en la ciudad de Montería.

**Figura 9.***Capacitación por parte de los entes de control*

**Fuente:** figura de elaboración propia

El 100% de los entrevistados manifestó que sólo la Contraloría General de la República les brindó capacitaciones para fortalecer sus competencias en el control fiscal participativo durante la pandemia. Lo que hace más visible que las contralorías Departamental y Municipal no le brindan ningún espacio ni canal de interacción; lo que conlleva a la falta de confianza que estos entes de control territorial generan en los veedores, tal como se hizo palpable en una respuesta anterior.

En razón a lo anterior, la pregunta número ocho hace énfasis en las diferentes capacitaciones a que hubo lugar por parte de la Contraloría a los veedores durante la pandemia en la ciudad de Montería; esto permitirá saber que tan importante es para las Contralorías brindar herramientas de preparación acorde a los tiempos de pandemia a los veedores ciudadanos.

**Figura 10.**

*Capacitaciones encaminadas a fortalecer el control fiscal participativo durante la pandemia*



**Fuente:** figura de elaboración propia

De las capacitaciones recibidas por parte de la Contraloría General de la República para el fortalecimiento de las competencias en el control fiscal participativo, el 50% de los entrevistados manifestó que estas versaron sobre actualización jurídica; 25% en protocolos de bioseguridad (imprescindible durante todo el periodo de la pandemia); un 12,5% en estímulo de la participación ciudadana en la lucha para erradicar la corrupción; y un 12,5% final fueron capacitados en el manejo de las TIC, mismo que no manifestó deficiencias en este ítem para ejercer el control fiscal participativo.

La eficacia de este control estriba en la posibilidad de que las denuncias derivadas del mismo cuenten con la atención adecuada por parte de los órganos de control fiscal, entiéndase Contraloría General de la República, Contraloría Departamental o Contraloría Municipal. De éstas, es la Contraloría General de la República la que mayor genera confianza entre los veedores

entrevistados. Confianza derivada del hecho de que, por ser un ente de carácter Nacional, no la entienden cooptada por los poderes locales; así como también por la interacción entre ésta y las veedurías, que éstas últimas consideran buena, y por la capacitación que les brinda y les permite optimizar su labor de control fiscal participativo.

Es de anotar que la articulación de los veedores y la Contraloría es de suma importancia en el buen control fiscal participativo, la comunicación que se desprende de esta relación va a determinar los buenos resultados en el desarrollo de este.

Por tal razón la Contraloría (CGR) debe utilizar las herramientas de apoyo necesarias para dar a conocer a los veedores la gestión de los recursos del Estado, aportándoles información emanada de los entes en control y desarrollar procedimientos y herramientas estables que permitan el funcionamiento del control fiscal bajo criterios de autonomía y carácter social.

### **Capítulo III: la gobernanza en tiempos de pandemia en el municipio de montería**

Este último capítulo será abordado por el estudio de la Gobernanza en tiempos de pandemia, se empezará por un estudio de su concepto y evolución para terminar con el análisis de la Gobernanza en tiempos de pandemia en el municipio de Montería entre los años 2020-2021. Este logro se alcanzará con un estudio documental de la gobernanza en Colombia para luego llegar al caso más concreto de Montería. Como trabajo de campo, Se realizaron entrevistas a veedores que permitirán determinar el desarrollo de la gobernanza en tiempos de pandemia.

#### **La gobernanza**

Al hablar de gobernanza surge la idea de que es la mera acción de gobernar, de ejecutar, de actuar. Para algunos autores sería la forma o la manera en cómo se gobierna teniendo en cuenta los diferentes actores que integran la dinámica del gobierno, como la sociedad civil y los mercados económicos:

La gobernanza se utiliza ahora con frecuencia para indicar una nueva manera de gobernar que es diferente del modelo de control jerárquico, un modo más cooperativo en el que los actores estatales y los no estatales participan en redes mixtas público-privados (Moyntz, 2001, p 9).

En lo que hace referencia al término, este proviene de la palabra latina “gubernare” que significa manejar. En Francia, la palabra *gouvernance* fue utilizada por Carlos de Orleans en el siglo XV. Esta renace en 1937 con los estudios en Norteamérica sobre la *corporate governance*, que se traducía en la técnica de organización y gestión de las empresas (Cerrillo, 2005).

Como lo afirmó Moyntz la gobernanza hoy día tiene otro sentido, ya que se refiere a cómo se articulan los actores en la administración y cómo se adoptan nuevas acciones frente a

modelos tradicionales, donde se busca un equilibrio más loable y consensual frente la dinámica pública.

La gobernanza en los últimos años ha tomado gran relevancia dentro de la escena gubernativa, los cambios tecnológicos, la globalización, el crecimiento de los entes no gubernamentales y las nuevas dinámicas de participación social en la esfera política; hacen que ese Estado tradicional y estático pase a un segundo plano, tomando la Gobernanza el papel principal dentro de la administración pública (Launay, 2005).

Teniendo en cuenta lo anterior, uno de los componentes de la gobernanza es la participación social encaminada a orientarla al servicio de la sociedad, a través de estrategias que propicien su desarrollo. Es por ello por lo que los Estados, a través de sus formas de gobierno internacional, nacional y local, han propiciado de forma creciente diferentes formas de participación de la sociedad, siendo los países europeos los pioneros en la implementación de diferentes metodologías que propicien dicha participación.

A partir de los años 70 ha cobrado más fuerza la idea de que participen los distintos actores en la toma de decisiones para solucionar las necesidades, lo que hace necesario la confluencia del régimen político, la gerencia pública y la capacidad de gobierno como elementos para una buena gobernanza, Cerillo (2005), dice al respecto:

La gobernanza está ganando terreno en los últimos años y se está imponiendo a otros sistemas de gobierno como la jerarquía o el mercado, que habían sido ampliamente utilizados anteriormente, aunque ello no significa una superación de los anteriores modos de gobernación, sino una modulación y un reequilibrio (p. 12).

La gobernanza, dirigida a generar oportunidades y soluciones a los problemas de los ciudadanos, nace de la imprescindible interacción entre gobernantes y gobernados, a través de la construcción de instituciones y expedición de leyes necesarias para cumplir con tales propósitos. Lo que implica que la gobernanza promueva la participación de los ciudadanos a través de procesos y mecanismos que respeten las libertades de expresión y asociación, así como de los derechos humanos en general, lo que a su vez estrecha la relación entre gobiernos y sociedad civil.

Como ejemplo de lo anterior, el artículo 2° de la constitución política de Colombia dispone:

Son fines esenciales del Estado: Servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación; defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo.

Las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias, y demás derechos y libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares (Constitución, 1991, art 2).

Es la gobernanza entonces una de las herramientas maestras para que el Estado cumpla con sus fines. Para ello, el Estado Colombiano, se debe valer de los recursos del tesoro nacional para ser ejecutados y así alcanzar tales objetivos. Lo que a su vez hace surgir la necesidad de que la ejecución de los recursos se supervise, a través de los órganos de control; pero debido a que es

deber de los Gobiernos promover la inclusión de la sociedad civil en la participación de las decisiones que los afecten, es imperioso entonces que los gobernados participen también de dicho control. Esta comunión entre gobiernos, órganos de control y ciudadanía, conllevan a la construcción de una mejor gobernanza.

La gobernanza juega entonces un papel determinante en el desarrollo de cualquier sociedad, como herramienta fundamental de las autoridades, ciudadanos y organizaciones, para promover actos de cooperación que garanticen la satisfacción de sus intereses, cualquiera que estos fuesen. A decir de Cerrillo (2005), “la gobernanza significa nueva forma de gobernar más cooperativa en la que las instrucciones públicas y las no públicas, actores privados, participan y cooperan en la formulación de la política y las políticas públicas” (p. 12).

### **La gobernanza en tiempos de pandemia.**

La pandemia generada por el COVID-19 causó una crisis en la economía mundial. Las cuarentenas y el cierre de establecimientos económicos que se ordenó con el fin de bajar la velocidad e intensidad del virus han incentivado una desaceleración económica a nivel mundial.

Colombia no ha sido ajena a esta situación en donde el desempleo a altos niveles de desempleo y una ralentización en la economía del país. En Colombia se presentó el primer caso de COVID 19, reportado por el Ministerio de la Salud y la Protección Social, el 6 de marzo de 2020. Días después, la OMS declarararía que se estaba frente una pandemia; razón a la cual - y atendiendo las directrices de los órganos internacionales - se declara en el país, mediante el decreto 417 del 22 de marzo de 2020, el estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional.

El gobierno se acoge a ciertas medidas adoptadas también por varios países de la región, tales como: las cuarentenas, el aislamiento social, uso de mascarillas y lavado de manos, teletrabajo o trabajo en casa, educación virtual, entre otras, que aun hoy persisten; lo que desató la mencionada crisis social y económica, pues el empleo informal y las personas en condición de vulnerabilidad sufrieron especialmente por estas medidas.

A partir de este momento se empezó una discusión entre mandatarios locales y el gobierno nacional acerca de las medidas que se debían adoptar para mitigar el virus, presentándose la dicotomía entre preservar la vida o la paralización de la economía, lo que trajo un reto enorme para la Gobernanza.

Para ese momento, algunos alcaldes decretaron tempranamente toques de queda que fueron suspendidos por el gobierno nacional cuando se adoptó el decreto 457 del 22 de marzo de 2020, por medio del cual se establecía que las disposiciones de orden público de autoridades regionales y locales estaban coordinadas previamente por las emitidas por el presidente de la república. Igualmente se dispuso que las instrucciones, actos y órdenes del gobierno en materia de orden público que debían aplicarse de manera inmediata y preferente sobre las de los gobernadores y alcaldes.

Pese a las discrepancias entre el gobierno nacional y los mandatarios locales se logró, a través del dialogo, llegar a acuerdos encaminados a frenar las nefastas consecuencias de la pandemia. Para el 23 de marzo de 2020 se estaba realizando la primera de tantas cuarentenas a las que tenía que enfrentarse el país. Los cierres de los aeropuertos fue otra de las medidas adoptadas para contrarrestar el virus, el transito o llegada de extranjeros al país generaba riesgos de más contagios, lo que desató otro problema social: que los colombianos que estaban en el

extranjero que no podían arribar al país, por lo que el gobierno adelantó diferentes vuelos humanitarios para retornarlos nuevamente.

La pandemia también dejó ver las nefastas condiciones en la que se encontraba el sistema de salud: la desigualdad entre una región y otra eran abismales en cuanto a infraestructura de hospitales y dotación médica, evidenciándose que había departamentos que aún no contaban con unidades de cuidados intensivos y, a nivel del personal médico, se venían presentando retrasos en cuanto al pago de sus salarios. El gobierno nacional tuvo que hacer un esfuerzo a nivel presupuestal para poder dotar de elementos de trabajo al sector de la salud por lo que realizó una transferencia de 2,1 billones de pesos, de los 4,5 billones destinados al presupuesto del año 2020 de los hospitales públicos.<sup>3</sup>

Lo que sí es cierto, es que los servicios de salud en Colombia están concentrados en los centros urbanos: de 48.572 instituciones prestadoras de servicios de salud 97.4% tienen carácter privado, 2,4% son públicas y 0.7% son mixtas, de estas, casi el 60% se encuentran concentradas en Bogotá, Antioquia en su área metropolitana, Valle del Cauca y Santander, con presencia mayor en sus ciudades capitales (3). Esto supone una desprotección de infraestructura de atención hospitalaria en las zonas dispersas y rurales de Colombia, que constituyen aproximadamente el 40% de la población. Estas inequidades fueron reproducidas y mantenidas por el actual modelo de salud que han osado mantener los gobiernos colombianos (Corcho, 2022).

El Gobierno adoptó varias medidas económicas encaminadas a mermar el impacto negativo en los hogares y las pequeñas empresas, entre las cuales está la ampliación de la

---

<sup>3</sup> <https://www.larepublica.co/economia/estos-son-los-efectos-economicos-que-deja-el-primer-ano-de-pandemia-en-colombia-3135411>

liquidez, la intervención de la política monetaria, transferencia masiva de fondos al sector salud, así como la activación de programas de asistencia social para la población vulnerable.

**Tabla 6.**

*Medidas Económicas Adoptadas*

<b>Decreto</b>	<b>Nombre</b>	<b>Medidas Adoptadas</b>
Decreto 417 del 17 de marzo de 2020	Estado de Emergencia, Social y Económica	Permitir a las autoridades nacionales y locales actuar con mayor agilidad en el territorio. creación del Fondo de Mitigación de Emergencias (FOME) a través del Decreto 444, recursos se utilicen para la crisis o impedir la extensión de sus efectos en el país. Reiniciaron actividades en los sectores de la construcción y manufacturas.
		El Gobierno capitalizará al Fondo Nacional de Garantías. Esto permitirá ofrecer 70 billones de pesos en créditos para distintos sectores de la economía y proteger el empleo de este total, \$20 billones serán destinados a la micro, pequeña y mediana empresa.
Decreto No 593 del 24 de abril de 2020	Por el cual se imparten instrucciones en virtud de la Emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus COVID-19	La Banca de Desarrollo Territorial (Findeter) lanzó la línea de crédito ‘Compromiso Colombia’, con un cupo de \$713 mil millones, dirigida a apoyar los sectores público y privado del país afectados por la pandemia del COVID-19. Se modificaron la mayoría de los plazos para la presentación de las declaraciones tributarias. Se creó el impuesto solidario por el COVID-19.
		La Superintendencia Financiera habilitó créditos para el sistema financiero. Se adoptaron medidas en materia de propiedad horizontal y contratos de arrendamiento. Créditos para el sector agropecuario un incentivo económico para los trabajadores del campo mayores 70 años

**Fuente:** tabla de elaboración propia.

Ante estas medidas, la Contraloría General de la Republica adaptó su proceso de fiscalización encaminado a la vigilancia y control del uso de los recursos públicos para mejorar la gestión de la Hacienda pública y contribuir al control político y ciudadano. La Contraloría empezó a realizar un monitoreo casi que, a diario del entorno, los riesgos, las necesidades y la coordinación que requiere la gobernanza durante la pandemia, con el fin de generar un valor agregado a este difícil momento que vive el país.

Recientemente el Contralor alertó sobre los elevados costos en la contratación de algunos de los alimentos destinados para la población más vulnerable en Colombia. Llama felizmente la atención la prontitud y oportunidad con que se han realizado estas advertencias sobre la contratación estatal en tiempos de la pandemia; nos habíamos acostumbrado durante las últimas décadas a un control de los recursos públicos posterior a cuando los actos de corrupción se hubieran realizado, imposibilitando la eficacia de recuperación del patrimonio del Estado que estuviese en manos de los corruptos. Exactamente así lo determina el artículo 53 de la ley 403 del 2020: “para el ejercicio del control fiscal posterior y selectivo, la vigilancia fiscal podrá realizarse a través del seguimiento permanente del recurso público por parte de los órganos de control fiscal, mediante el acceso irrestricto a la información por parte de estos”.

Por lo anterior, la Contraloría General de la Republica empieza a realizar un riguroso seguimiento a los recursos direccionados a contener la pandemia del coronavirus o COVID - 19, por tal motivo expide la circular No 06 del 2020 por medio de la cual se pedía a los ministros, directores de departamentos administrativos, gerentes, jefes o representantes legales de las entidades de niveles Nacional y territorial, gobernadores y alcaldes distritales y municipales y todos los ordenadores del gasto de las entidades de los niveles Nacional y

territorial enviar y rendir a la Contraloría la orientación de los recursos y acciones inmediatas en la atención a la emergencia ocasionada por la pandemia, todo esto para hacer vigilancia a los recursos enviados por el Gobierno Nacional.

En Montería - ciudad de estudio - al igual que en el resto del país, la pandemia generó un colapso a nivel humanitario y de salud. La ciudad no estaba preparada para la crisis sanitaria generada, por lo que el mandatario local adoptó las medidas impuestas por el Gobierno nacional; entre ellas, dotar en el menor tiempo posible a los hospitales de la ciudad y abrir hospitales de campaña como red de apoyo a los entes prestadores de servicio. Sin duda, la ciudad enfrentó para los meses de abril, mayo y junio del 2020, los picos más altos en contagios y en decesos, sin embargo, las medidas impuestas mostraron un positivo avance en el control de la enfermedad.

### **Desarrollo de la gobernanza en tiempos de pandemia en el municipio de Montería.**

La gobernanza con la llegada de la pandemia se vio inmersa en muchos cambios y muchas crisis a nivel económico, político y social. Pero lo más grave no es quizás las consecuencias de esta pandemia, lo grave es el retroceso en el desarrollo de los países, y el sinnúmero de preguntas que la gobernanza todavía aun hoy no puede responder. Los cambios fueron sustanciales a nivel mundial, nacional y local, no hubo un sitio en el globo terráqueo que no sintieran el eminente cambio (Berthelot, 2020).

En Montería la gobernanza tenía sus metas trazadas en convertir al municipio en una ciudad abanderada de la sostenibilidad y el respeto por un medio ambiente sano, con un auge económico basado en la agricultura, ganadería y proyectos de pequeñas y medianas empresas; su crecimiento urbanístico y social también la constituyeron en una ciudad intermedia de mucho desarrollo.

Lo anterior en contraposición de una gobernanza neoliberal encaminada al crecimiento económico, la desregularización y el interés particular, alejándose quizás de esas políticas públicas centradas en la salud y el bienestar general entre las comunidades y el medio ambiente.

Con la llegada de la pandemia, la administración municipal, alineándose a los diferentes decretos expedidos por el gobierno nacional expidió varios decretos reglamentarios que fueron fundamentales para enfrentar la crisis que se estaba atravesando.

### **Tabla 7.**

#### *Decretos expedidos bajo la pandemia*

<b>Decreto</b>	<b>Nombre</b>	<b>Medidas adoptadas</b>
Decreto 160 de 24 de marzo de 2020	Por el cual se adoptan medidas con ocasión de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus COVID – 19, el mantenimiento del orden público y se dictan otras disposiciones	Ordenar el aislamiento preventivo obligatorio en el Municipio de Montería desde el 25 de marzo de 2020 hasta el 13 de abril de 2020.
Decreto 161 de 24 de marzo de 2020	Por el cual se suspenden los términos procesales en los procedimientos administrativos que se adelantan por parte de las dependencias de la Alcaldía de Montería, como medida transitoria, por motivos de salubridad pública y se dictan otras disposiciones	Suspender, entre el 25 de marzo y el 13 de abril de 2020, inclusive, los términos procesales en los procedimientos administrativos que se adelantan por parte de las diferentes dependencias de la Alcaldía de Montería. Durante el término de suspensión de los términos procesales, los servidores de la Alcaldía de Montería continuarán en el desempeño de sus funciones conforme a la circular 002 del 24 de marzo de 2020, expedida por la Alcaldía.
Decreto 163 de 24 de marzo de 2020	Por medio del cual se adicionan unos recursos provenientes de mayor valor de recaudo 2019 y rendimientos financieros 2019, al	Se efectuaron adiciones de recursos presupuestales

	presupuesto general del Municipio vigencia fiscal 2020 y se dictan otras disposiciones	
Decreto 169 del 24 de marzo de 2020	Por medio del cual se adiciona el decreto 0002 de enero 2 del 2020	Plazo para el pago de impuesto predial unificado
Decreto 1070 del 27 marzo del 2020	Por medio del cual se adicionan unos recursos de designación específica provenientes de la gobernación de Córdoba, al presupuesto general del municipio de Montería vigencia fiscal 2020.	Adicionase el presupuesto de ingresos, rentas y recursos fiscal de capital vigencia fiscal 2020 la suma de: MIL MILLONES DE PESOS MCTE. \$ 1,000,000.000.00
Decreto 0184 del 13 de abril del 2020	Por medio del cual se suspenden los términos procesales que se adelantan por parte de las dependencias de la alcaldía de Montería como medida transitoria, por motivos de salubridad pública y se dictan otras disposiciones	Suspensión de términos procesales administrativos
Decreto 0259 del 1 de junio de 2020	Por medio del cual se adoptan medidas con ocasión del periodo de aislamiento preventivo obligatorio generado por la pandemia del coronavirus COVID-19, el mantenimiento del orden público y se dictan otras disposiciones.	Se decreta aislamiento preventivo obligatorio, toque de queda, movilidad, implementación de medidas sanitarias, garantías para el personal médico y de salud, prohibición de medidas embriagantes, actividades no permitidas.
Decreto 0316 del 17 de julio de 2020	Urgencia manifiesta para atender la emergencia sanitaria causada por el COVID 19 en la ciudad de Montería	Declarar urgencia manifiesta

**Fuente:** tabla de elaboración propia.

Bajo este criterio la gobernanza en el municipio de Montería centró su punto de atención en bajar el avance de la pandemia en la ciudad, priorizando atención en salud y realizando esfuerzos de tipo administrativo en la intervención social y económica que por esos días dejaba ver la fragilidad de un sistema en donde la desigualdad, al igual que la pandemia mostraba cifras muy altas en su desarrollo. Lo anteriormente dicho mostraba una realidad de pobreza y falta de oportunidades tan común en el territorio colombiano.

Así mismo, en Montería donde la economía se basa en la agricultura y la ganadería, pero que a su vez contrasta con sectores muy olvidados y de poco desarrollo social, en donde la principal fuente de empleo es de carácter informal también se empezó a evidenciar las consecuencias económicas de la pandemia, las cuales representaban un reto para la gobernanza de turno.

Debido a la situación desprendida de la pandemia, el Gobierno nacional redirecciono ayudas de tipo económico a los entes territoriales, en primera medida se debía atender a las personas más vulnerables en su condición económica, la compra de mercados y ayudas a estos sectores fue una de las directrices a seguir. De la misma forma se debía realizar la atención en salud, en ese momento el gobierno local de Montería había determinado incrementar las camas USI y adecuar el coliseo Miguel Happy Lora como un hospital de campaña que sirvieran de centro de atención en red de ayuda al hospital municipal y clínicas privadas.

Por otra parte, el gobierno nacional incremento programas de ayuda a los jóvenes, adultos mayores y familias de escasos recursos, así mismo incentivo ayuda a la empresa, mi pyme y el sector agrario. En cuanto a la política monetaria incentivo a los bancos a reprogramar sus deudores crediticios que conllevara a alternativas de pago y ajustar la carga financiera a esta nueva realidad económica (Hirs, 2020).

Así las cosas, conviene identificar la percepción por parte de La comunidad en la dinámica de la gobernanza. En la pregunta número seis busca establecer si el gobierno local junto con los veedores ha articulado políticas públicas encaminadas a sobrellevar los estragos producidos por la pandemia y así poder determinar el desarrollo de la gobernanza entre los años 2020-2022.

**Figura 11.**

*Proyectos que se ejecutaron durante la pandemia año 2020-2021 para mitigar los estragos sobre todo en población vulnerable*



**Fuente:** Figura de elaboración propia

La estrategia PRASS, esto es: pruebas, Rastreo y Aislamiento Selectivo Sostenible – consistente en rastrear los contactos del paciente con el virus para identificar quién ha sido positivo, quién ha estado contagiado y establecer su círculo más cercano – es el programa, de los acometidos por el Gobierno Municipal para mitigar los estragos de la pandemia durante los años 2020 y 2021, que más conocen los entrevistados con un 87,5%. Siendo el fortalecimiento de los subsidios, como el de ingreso solidario, el otro de los programas conocido por 12,5% de los veedores. Ninguno de ellos manifestó conocer programas de activación de creación de microempresas o de generación de empleos, lo que lleva a inferir que los programas emprendidos por la alcaldía son más preventivos de contagios y paliativos que correctivos.

Pese a todos los esfuerzos generados por el gobierno local, la llegada de una pandemia para la cual nadie estaba preparado, dejó ver un sin número de fallas que ya existían en varios sectores como el de la salud, la educación y el sector económico, que sin duda fueron más evidentes ante esta crisis.

Sin duda, los veedores han sido pieza fundamental en estas nuevas dinámicas de la Gobernanza impartidas con la llegada de la pandemia, se evidencia que conocen los proyectos y programas establecidos en estos tiempos, muy a pesar de los esfuerzos locales por mantener el control social, las restricciones estrictas, los múltiples decesos y la situación económica inestable hacían que la comunidad volcara su confianza en los veedores que se convirtieron en ese punto de apoyo y comunicación entre la administración y la ciudadanía.

La respuesta a la pandemia evidentemente se hace más positiva en aquellas comunidades donde existe ese lazo de acción entre los gobernantes y gobernados, en la ciudad de Montería los veedores buscaron inspeccionar la inversión de los recursos públicos por parte de la alcaldía, esta solicitud se hizo por medio de derechos de petición, los cuales fueron reportadas ante la Contraloría municipal de la siguiente manera:

Tabla 8.

## Contratación covid-19 2020

No.	Fecha de suscripción	Objeto contractual	Valor del contrato	Fecha de inicio	Fecha de reporte a CMM	Estado
328-2020	26/03/2020	Suministro de elementos para el cuidado y protección como medida preventiva del COVID - 19 en el municipio de Montería.	\$54.986.000	26/03/2020	3/04/2020	Finalizado
329-2020	26/03/2020	Arrendamiento de bodega para el almacenamiento de los mercados a adquirir por parte del municipio de Montería en el marco de la emergencia sanitaria por causa de la pandemia COVID-19.	4.763.289	27/03/2020	3/04/2020	Ejecución
330-2020	26/03/2020	Adquisición de mercados para atender la emergencia sanitaria por causa del coronavirus COVID-19 en	1.100.000.000	27/03/2020	30/03/2020	Finalizado

		el municipio de Montería.				
331-2020	26/03/2020	Servicios logísticos para la entrega de los mercados para atender la emergencia sanitaria por causa del coronavirus (COVID-19) en el municipio de Montería.	329.748.000	26/03/2020	3/04/2020	Finalizado
353-2020	31/03/2020	Servicios logísticos para garantizar la atención mínima vital de los adultos mayores del centro de vida y bienestar del municipio de montería durante la emergencia sanitaria por causa del coronavirus COVID-19 en el municipio de Montería.	222.599.643	2/04/2020	13/04/2020	Ejecución

**Fuente:** tabla obtenida de la Contraloría Municipal de Montería

Uno de los factores más importantes del ejercicio de la gobernanza es la transparencia, la cual se desarrolla por medio de información real, creíble y con evidencias que se puedan constatar. En el caso de Corea del Sur publicó desde el inicio de la pandemia información en tiempo real, incluyendo detalles como ubicación de los contagiados, pacientes en aislamiento,

estado de la enfermedad, y servicios que ofrece el gobierno. Esto contribuyó a que los ciudadanos pudieran tomar decisiones en base a la información provista, así como entender las acciones del gobierno y monitorear sus respuestas, promoviendo comportamientos más aceptables y seguros (Rither, 2020).

## Conclusiones

El análisis del papel desempeñado por las veedurías ciudadanas en el municipio de Montería durante la pandemia año 2020-2021, ratificó que los diferentes mecanismos de participación ciudadana siguen siendo de gran importancia en el ejercicio de la democracia participativa en los Estados modernos. Esto siguiendo una larga tradición que se remonta a la antigüedad clásica y que se hizo parte de la forma del Estado moderno, como se demostró en el recorrido histórico presentado en el capítulo I, que incluyó el caso de Colombia y su tránsito al actual Estado Social de Derecho y su carácter fuertemente participativo.

Frente al caso de estudio, un primer hallazgo es que en la ciudad de Montería los mecanismos de participación han estado presentes en el desarrollo de la participación comunitaria y en el control de vigilancia y gestión de las entidades públicas y privadas. Así lo fue años antes de pandemia y hoy en día, a pesar de las dificultades generadas por los cambios sociales encarnados entre los años 2020-2021, se mantiene mediante algunos mecanismos que están mejor apropiados por la ciudadanía y, en particular, por los veedores.

La investigación demostró que esta participación encuentra su mayor expresión en la constitución de las veedurías ciudadanas que a pesar de las dificultades siguen siendo la representación de una comunidad ante las autoridades administrativas. Estas veedurías, a través de herramientas como el derecho de petición y la tutela, siguen ejerciendo gran impacto en el ejercicio del control fiscal participativo. Así se evidenció en estos tiempos de pandemia, cuando fueron unos de los mecanismos por medio de los cuales se buscaba indagar cómo fue la inversión de los recursos empleados para contener la pandemia. El análisis cuantitativo realizado, demostró esta afirmación de manera contundente.

Ahora, dentro de este control fiscal participativo es fundamental establecer una verdadera articulación entre los distintos entes de control fiscal. Para el caso de Montería, se pudo identificar un trabajo colaborativo entre la Contraloría General de la República (CGR) y las veedurías ciudadanas de la ciudad; sin embargo, se estableció una relación nula entre estas y las contralorías Departamental y municipal, lo cual revela falencias en los procesos de descentralización y participación entre los niveles y entes. Para los veedores es más fácil y se sienten más confiados en realizar sus procesos de denuncias frente a la CGR que ante las locales, pues sienten que estas se dejan corromper ante la politiquería e interés personal de algunos funcionarios. Este hallazgo es muy importante porque revela la necesidad de verificar el cumplimiento de sus funciones en lo municipal.

Debido a lo anterior, se hace necesario constituir verdaderos puentes de atención entre las veedurías de la ciudad y las Contralorías departamentales y locales. La descentralización de los entes estatales va direccionada a que la sociedad se sienta más cercana al Estado y ante todo más segura en sus procesos de participación. Este trabajo evidenció la desconexión y la urgencia de estas medidas de acercamiento.

Lastimosamente, los cambios en las relaciones sociales generadas por la pandemia mermaron un poco ese control fiscal participativo que se venía realizando en la ciudad. El poco manejo de los veedores en herramientas tecnológicas y la poca información presencial que se podía obtener no permitieron un control fiscal más eficaz y oportuno. Se requiere fortalecer aún más a estos ciudadanos organizados para que puedan desempeñar un mejor rol en los procesos de participación, considerando que estas medidas de consulta son permanentes.

Frente a la gobernanza y su dinámica en la pandemia, es importante resaltar esa actitud de adaptación ante una situación totalmente inesperada, para la cual ningún Estado estaba

preparado. En la ciudad de Montería, por ser una ciudad pequeña, se pudo contener con gran éxito la aceleración del virus, en parte gracias a la rapidez con que actuaron la alcaldía municipal, el cual se acogió rápidamente a los decretos nacionales. Por lo anterior, se lideraron procesos de contingencia frente al covid -19 y así mismo, se iniciaron proyectos de ayuda y activación de programas de gobierno encaminados a la reactivación de la economía, dejando ver una Gobernanza activa y de respuesta inmediata a las necesidades de la comunidad. Esto también se presentó en el control de las veedurías que obtuvieron canales alternativos para el ejercicio de sus funciones, aunque no suficientes ni totalmente efectivos.

La gobernanza debe encaminarse hoy más que nunca a las diferentes dinámicas sociales, económicas y políticas que se puedan presentar a futuro, pues las sociedades, en su veloz recorrido, llevan intrínsecamente transformaciones profundas e inesperadas, para las cuales la Gobernanza debe estar preparada.

En la ciudad de Montería la Gobernanza tiene un reto muy grande, ahora más después de la pandemia: es llevar a Montería hacia una ciudad autosostenible y amigable con el medio ambiente, tema de gran importancia a nivel global, para lo cual debe contar de primera mano con las comunidades, ratificándose una vez la importancia de la participación de la sociedad en la administración pública, no solo como vigilantes y en el ejercicio del control de los recursos, sino como parte fundamental de los procesos determinantes en la ciudad.

## Bibliografía

- Bernal Torres, C. A. (2010). Metodología de la investigación (Tercera edición ed.). Colombia: Pearson Educación.
- Caballero, A. (2018). Historia de Colombia y sus oligarquías. Crítica.
- Cerrillos Martínez A. (2005). La Gobernanza hoy. Dialnet.  
<https://dialnet.unirioja.es/servlet/libro?codigo=8110>.
- Constitución Política de Colombia [C.P.C.]. Arts. 103, 267. 7 de julio de 1991 (Colombia).
- Contraloría General de la Republica. Participación Ciudadana. Estrategias en el Control Fiscal Participativo.  
<http://www.contraloria.gov.co/web/participacion-ciudadana/estrategias-de-control-fiscalparticipativo>
- Contraloria delegada para la participación ciudadana. (s/f). Contraloria. Recuperado el 27 de mayo de 2022, de <https://www.contraloria.gov.co/contraloria/la-entidad/organigrama-y-dependencias/contraloria-delegada-para-la-participacion-ciudadana>
- Contraloría General de la Nación, control fiscal participativo módulo 4, pág. 17. Recuperado de [http://www.cali.gov.co/publico2/documentos/cinterno/control\\_social/CONTROL SOCIAL AL MODULO 4.pdf](http://www.cali.gov.co/publico2/documentos/cinterno/control_social/CONTROL_SOCIAL_MODULO_4.pdf)

Corcho, C. (11 de mayo de 2022). Un sistema de salud frágil para hacer frente a la Pandemia. *resvista sur*. <https://www.sur.org.co/un-sistema-de-salud-fragil-para-hacer-frente-a-la-pandemia/>

Corcho, C. (11 de mayo de 2022). Un sistema de salud frágil para hacer frente a la Pandemia. *resvista sur* <https://www.sur.org.co/un-sistema-de-salud-fragil-para-hacer-frente-a-la-pandemia/>

*Colombia: Desafíos del desarrollo en tiempos de COVID-19*. (s/f).

Decreto 457 del 22 de marzo de 2020. Por el cual se imparten instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus COVID-19 y el mantenimiento del orden público. 22 de marzo de 2020. D.O. No 51264.}

De Colombia, C. (1934). Ley N 134 de 1994.

De Colombia, C. (2003). Ley N 850 del 2003.

Elicontre (2016, 02 de diciembre) El Programa Mi Barrio Adelante gana premio. La Piragua. <https://www.lapiragua.co/el-prgrama-mi-barrio-adelante-gana-premio/>

Fernández, Tomás y Tamaro, Elena. «Resumen de El contrato social, de Jean-Jacques Rousseau». En *Biografías y Vidas. La enciclopedia biográfica en línea*, España, 2004. [https://www.biografiasyvidas.com/obra/contrato\\_social.htm](https://www.biografiasyvidas.com/obra/contrato_social.htm)

Forero Rafael (2020). Gobernanza en tiempos de pandemia. Recuperado el 20 de marzo de 2022 de <https://cider.uniandes.edu.co/es/noticia/gobernanza-tiempos-pandemia-marzo-20>

Gómez García, D. I., & Carrero Sáenz, O. R. (2009). Revisión del concepto sobre control fiscal participativo en la Contraloría General de la República. Recuperado el 01 de marzo de 2022 de

[https://ciencia.lasalle.edu.co/cgi/viewcontent.cgi?article=1496&context=contaduria\\_publica](https://ciencia.lasalle.edu.co/cgi/viewcontent.cgi?article=1496&context=contaduria_publica)

Hurtado Mosquera. A , Hinestroza Cuesta. L. (2016). *La participación democrática en Colombia: Un derecho en evolución*. Justicia Juris, 12 (2), 59-76 santori página 61

lapatria.com: El ahora del control fiscal. (s/f). Contraloría. Recuperado el 27 de mayo de 2022, de <https://www.contraloria.gov.co/w/lapatria.com-el-ahora-del-control-fiscal>

La República gobernabilidad en tiempo de crisis. (s/f). Recuperado el 27 de mayo de 2022, de <https://www.larepublica.co/analisis/sandra-berthelot-539161/la-gobernabilidad-en-tiempo-de-crisis-2989290>

Mayniz, R (2001): «El Estado y la sociedad civil en la gobernanza moderna», Reforma y Democracia. Revista del CLAD, n.o 21.

Merino, M. (1996). La participación Ciudadana en la Democracia Ilpes, CEPAL, Quito

Moreno, A., & Simelio i Solà, N. (2008). Periodismo digital y democracia participativa. Anàlisi: Quaderns de comunicació i cultura, (36), 115-129.

Plan Nacional de Formación para el Control Social a la Gestión Pública (2006). Control fiscal participativo. Función Pública. [https://www.funcionpublica.gov.co/web/eva/biblioteca-virtual/-/document\\_library/bGsp2IjUBdeu/view\\_file/34232878](https://www.funcionpublica.gov.co/web/eva/biblioteca-virtual/-/document_library/bGsp2IjUBdeu/view_file/34232878)

Quintero, O. Sociología e historia del movimiento estudiantil por la Asamblea Constituyente de 1991. 2000. At. 125-151.

Riaño, N. C. (s/f). Estos son los efectos económicos que deja el primer año de pandemia en Colombia. Diario La República. Recuperado el 27 de mayo de 2022, de <https://www.larepublica.co/economia/estos-son-los-efectos-economicos-que-deja-el-primer-ano-de-pandemia-en-colombia-3135411>

Sampieri, R. (2014) *Metodología de la investigación*. McGraw Hill.  
<://www.uca.ac.cr/wp-content/uploads/2017/10/Investigacion.pdf>

Sartori, G, (1993). *¿Qué es la Democracia?* México. Editorial Patria

Savater, F. (1992). *Política para Amador* (2nd ed). Editorial Ariel, S.A.

Suárez-Íñiguez, E. (2005). La verdadera democracia. Las 21 características indispensables. *Estudios Políticos*, 8(4), 19-41.

<https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=426439532003>

[Subgerencia Cultural del Banco de la República. \(s/f\). La Red Cultural del Banco de la República. Banrepcultural.org. Recuperado el 27 de mayo de 2022, de <https://www.banrepcultural.org/biblioteca-virtual/credencial-historia/numero-147/el-cabildo>](http://www.banrepcultural.org)


Vázquez F. y González E. (2003). *¿Qué ha pasado con la participación ciudadana en Colombia?* Academia.  
[https://www.academia.edu/3295603/Qu%C3%A9\\_ha\\_pasado\\_con\\_la\\_participaci%C3%B3n\\_ciudadana\\_en\\_Colombia](https://www.academia.edu/3295603/Qu%C3%A9_ha_pasado_con_la_participaci%C3%B3n_ciudadana_en_Colombia)

Younes Moreno, D. (2010). *Derecho del Control Fiscal*. Bogotá: Escuela Superior de Administración Pública.

Zicardi, A. (1997). Metodología de Evaluación del Desempeño de los gobiernos locales en ciudades mexicanas, IISUNAM, México.

## Apéndices

## Apéndice A: Entrevista semiestructurada

	<b>MAESTRÍA EN GOBERNANZA, POLÍTICAS PÚBLICAS Y DESARROLLO TERRITORIAL</b>
	<b>Entrevista semi estructurada (pilotaje)</b>
<b>Proyecto: Análisis de las veedurías ciudadanas en el control fiscal participativo en tiempos de pandemia: Estudio de caso en el municipio de Montería, Córdoba (2020-2021)</b>	
Ciudad y fecha:	Montería, día/mes/ año/
Grupo / Sector	ONG
Entrevistado	
Cargo	
<p>Introducción: La presente entrevista tiene como propósito analizar el rol las veedurías ciudadanas en el control fiscal participativo en tiempos de pandemia, en el municipio de Montería durante los años 2020 a 2021.</p>	

Cuestionario:

- 1 ¿Qué mecanismos de participación fueron utilizados durante la pandemia en los años 2020-2021?
  - Derecho de petición
  - Acciones populares
  - Acciones de grupo
  - Acción de Tutela
  - Ninguno
- 2 ¿Qué motivos lo llevaron a NO ejercer el control fiscal participativo?
  - Represarías
  - Intereses particulares
  - Falta de pruebas para la denuncia
  - Poco manejo de herramientas tecnológicas
- 3 ¿Cuál considera usted que fue la mayor dificultad que tuvieron las veedurías ciudadanas en la correcta aplicación del control fiscal participativo durante la pandemia en los años 2020-2021?
  - Falta de información
  - Inexistentes canales de atención presenciales por la pandemia
  - Desconocimiento del manejo de TIC
  - Baja conexión a internet

4 ¿Con cuál de los entes de control (¿Contraloría municipal, Departamental y General de la república, usted se siente más seguro y confiado a la hora de denunciar?

- Contraloría municipal
- Contraloría Departamental
- General de la Republica

5 Con base en la pregunta anterior evalúe el desempeño de la Contraloría en el trabajo colaborativo de las veedurías ciudadana, según la siguiente valoración.

- Bueno
- Malo
- Regular
- Deficiente

6 ¿Qué programas o proyectos conoce usted que se haya emprendido desde la administración municipal para mitigar los estragos de la pandemia por COVID 19 durante los años 2020-2021 especialmente orientados a los grupos o población vulnerable de la ciudad?

- Activación y creación de microempresa
- Fortalecimiento de subsidios
- Generación de empleo
- Estrategias PRASS (nueva fase del covid-19)

7 ¿Cuál de los entes de control fiscal (contraloría municipal, Departamental o General de la Republica) recibió capacitación o formación para fortalecer sus competencias en el control fiscal participativo durante la pandemia?

- Contraloría municipal
- Contraloría Departamental
- Contraloría General de la Republica

8 ¿Qué tipo de capacitación o formación para fortalecer sus competencias en el control fiscal participativo Recibió durante la pandemia año 2020-2021?

- Actualización jurídica
- Manejo de la TIC
- Capacitación en protocolos de bioseguridad
- Talleres de apoyo psicológico
- Taller de estímulo de la participación ciudadana en la lucha para erradicar la corrupción.