



## ¿Qué son las Veedurías Ciudadanas?

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

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

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

Cuando se trate de Empresas de Servicios Públicos Domiciliarios, este control se ejercerá de conformidad con lo preceptuado en la Ley 142 de 1994.

---

***Veeduría Ciudadana es el mecanismo democrático de representación que le permite a los ciudadanos o a las diferentes organizaciones comunitarias, ejercer vigilancia sobre la gestión pública.***

---



ALCALDÍA DE  
**SANTIAGO DE CALI**  
DIRECCIÓN DE CONTROL INTERNO

Los Veedores como portadores del interés general y de la realización de los derechos, demandan la efectividad de los principios de la función administrativa para garantizar una gestión pública diáfana, oportuna, coherente y sistemática, rindiendo cuentas del uso o destinación de los recursos públicos.

## Objeto de las Veedurías Ciudadanas

***Las Veedurías Ciudadanas tienen como objeto la vigilancia de la gestión pública, también sobre la gestión administrativa con sujeción al servicio de los intereses generales.***

Las Veedurías Ciudadanas tienen como objeto la **vigilancia de la gestión pública**, la Veeduría Ciudadana se podrá ejercer sobre la gestión administrativa, con sujeción al servicio de los intereses generales y la observancia de los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad, y publicidad.

Será materia de especial importancia en la vigilancia ejercida por la Veeduría Ciudadana la correcta aplicación de los recursos públicos, la forma como éstos se asignen conforme a las disposiciones legales y a los planes, programas, y proyectos debidamente aprobados, el cumplimiento del cometido, los fines y la cobertura efectiva a los beneficiarios que deben ser atendidos de conformidad con los preceptos antes mencionados, la calidad, oportunidad y efectividad de las intervenciones públicas, la contratación pública y la diligencia de las diversas autoridades en garantizar los objetivos del Estado en las distintas áreas de gestión que se les ha encomendado.

Las Veedurías ejercen vigilancia preventiva y posterior del proceso de gestión haciendo recomendaciones escritas y oportunas ante las



ALCALDÍA DE  
SANTIAGO DE CALI  
DIRECCIÓN DE CONTROL INTERNO

entidades que ejecutan el programa, proyecto o contrato y ante los organismos de control del Estado para mejorar la eficiencia institucional y la actuación de los funcionarios públicos.

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

La Corte precisa que la gestión pública “comprende actividades de propuesta, elección, desarrollo y seguimiento de programas y de ejecutores de tales programas”, lo cual incluye la ejecución de contratos o la prestación de un servicio público.

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

El artículo 4º de la Ley 850 de 2003 señala que esta vigilancia se podrá ejercer sobre la gestión administrativa, que se refiere al cumplimiento de un conjunto de actividades o a la gestión de asuntos para la satisfacción de las necesidades generales de los habitantes, en concordancia con la Ley 489 de 1998, de

---

***La “gestión pública” incluye no sólo la prestación de un servicio público o de una función pública, sino también toda actividad del Estado encaminada al cumplimiento de sus fines esenciales, en algunos casos desarrollada por los particulares”.***

---



ALCALDÍA DE  
**SANTIAGO DE CALI**  
DIRECCIÓN DE CONTROL INTERNO

acuerdo con el siguiente concepto: *las actividades y funciones administrativas corresponden principalmente a una de las funciones del poder público, la del Ejecutivo. No obstante los demás organismos y entidades de naturaleza pública de las otras ramas del poder público también realizan actividades y funciones administrativas para expedir las leyes o administrar justicia.* El término gestión administrativa hace parte de la gestión pública.

## ¿En qué momento de la gestión pública la Veeduría Ciudadana ejerce la vigilancia?

---

***El control de las Veedurías Ciudadanas es de carácter permanente, es decir, puede realizarse en cualquier momento de la gestión pública.***

---

El artículo 4º de la Ley 850 de 2003 dice que "(...) Las Veedurías ejercen vigilancia preventiva y posterior del proceso de gestión (...)" Ello podría ser interpretado como si las Veedurías sólo pudieran ejercer vigilancia antes de iniciar la gestión y con posterioridad a ello. Al respecto, la Corte Constitucional enfatizó en la sentencia C-292 de 2003 que el contenido modal (el de la palabra "ejercen" dentro del artículo 4º de la Ley 850 de 2003) es de permiso y que por tal motivo el control que hacen las Veedurías Ciudadanas es de carácter **permanente**, es decir, la vigilancia puede realizarse en cualquier momento de la gestión pública.

La Corte Constitucional precisa que "Las Veedurías pueden realizar un control simultáneo a la gestión pública. Un ejemplo de vigilancia simultánea a la gestión, es cuando durante la ejecución



ALCALDÍA DE  
**SANTIAGO DE CALI**  
DIRECCIÓN DE CONTROL INTERNO

de una obra puede evidenciarse con mayor claridad una posible irregularidad, no resulta sensato rechazar el control concurrente con su realización, cuando es allí donde cobra mayor relevancia”.

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

Por ejemplo: una Veeduría establece como objeto de vigilancia el proyecto de construcción de una carretera que se realizará en tres (3) años. La vigilancia permanente de esta gestión puede darse desde el momento cuando se diseñen los planos de la obra, seguir durante la construcción de la carretera y terminar después de entregada la obra.

## Materias de especial importancia a las que se dirige la vigilancia de las Veedurías Ciudadanas.

Según lo establece el artículo 4º de la Ley 850 de 2003, las Veedurías Ciudadanas podrán vigilar especialmente:

1. La correcta aplicación de **los recursos** y la forma cómo estos se asignen de acuerdo con la ley y lo planeado.
2. La cobertura efectiva de **beneficiarios**, conforme a la ley y los planes.
3. La calidad, oportunidad y efectividad de la **intervención pública**.
4. La calidad, oportunidad y efectividad de la **contratación pública**.
5. La **diligencia de las autoridades** en garantizar los objetivos del Estado.

Estos temas deben atender al interés general y cumplir con los principios de la función administrativa (igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad) mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones.



La Ley 850 de 2003, resalta estas materias como de especial importancia sin ser exclusivas; por ello, las Veedurías podrán tomar como objeto de vigilancia otras materias que sean de su interés.

## ¿Qué recursos deben vigilar las Veedurías Ciudadanas?

***Las Veedurías Ciudadanas deben vigilar los recursos públicos; esto es, prestar atención a la forma cómo se asignan éstos, se presupuestan, se aprueban y se distribuyen de acuerdo con lo establecido en la Ley Orgánica del Presupuesto, el Sistema General de Participaciones y en otras disposiciones legales.***

Las Veedurías Ciudadanas deben vigilar los recursos públicos; esto es, prestar especial atención a la forma cómo se asignan éstos, se presupuestan, se aprueban y se distribuyen de acuerdo con lo establecido en la Ley Orgánica del Presupuesto, el Sistema General de Participaciones y en otras disposiciones legales específicas sobre uso de bienes y recursos, así como en lo previsto en los planes aprobados.

La Contaduría General de la Nación (CGN) establece que los recursos públicos son los bienes, derechos y valores provenientes de impuestos, tarifas, transferencias, donaciones, participaciones, aportes, partes de capital, venta de bienes y servicios a precios de mercado y no mercado, y los definidos como tales en las normas y disposiciones legales.



## ALCALDÍA DE SANTIAGO DE CALI

DIRECCIÓN DE CONTROL INTERNO

*Estos recursos están relacionados con una estructura de presupuesto público y tienen como propósito desarrollar funciones de cometido estatal. La aplicación, transformación y acumulación de dichos recursos, bajo control de una entidad pública o privada, expresan la riqueza y representan el patrimonio público.*

Se entienden también como bienes de beneficio y uso público aquellos (...) destinados para el uso y goce de los habitantes del territorio nacional (...) orientados a generar bienestar social o a exaltar los valores culturales y preservar el origen de los pueblos y su evolución. Estos bienes son de dominio de la entidad contable pública y pueden o no, ser administrados por ésta. Incluye los bienes formados o adquiridos en virtud de la ejecución de contratos de concesión.

Con base en la Ley Orgánica del Presupuesto, las entidades públicas formulan sus planes y presupuestos públicos, destinando recursos humanos y administrativos en cumplimiento de las responsabilidades asignadas y lo planeado para cada año.

Además de los recursos financieros, existen otros que son objeto de vigilancia tales como los bienes de uso público, los parques naturales, las tierras comunales de grupos étnicos, las tierras de resguardo, el patrimonio arqueológico de la nación, las vías de comunicación, los parques, los museos y monumentos, entre otros, cuyo valor económico puede cuantificarse como recurso público.

### ¿Cómo se puede vigilar la cobertura de los beneficiarios de los programas o servicios?

Vigilar la cobertura significa analizar quiénes son beneficiarios de un servicio o programa público en relación con el total de la población que lo requiere. Para vigilar la cobertura es necesario que el plan, programa, proyecto o servicio haya definido cuál es la población beneficiaria y conocer las normas o estudios con base en los cuales se tomó la decisión de seleccionar dicho grupo.

El artículo 365 la Constitución Política se refiere a la cobertura de los servicios públicos al establecer que *los servicios públicos son inherentes a la finalidad social*



ALCALDÍA DE  
SANTIAGO DE CALI

DIRECCIÓN DE CONTROL INTERNO

*del Estado. Es deber del Estado asegurar su prestación eficiente a todos los habitantes del territorio nacional.*

En consecuencia, todos los habitantes del territorio nacional son beneficiarios de los derechos fundamentales, económicos, sociales, culturales, colectivos y del medio ambiente y corresponde al Estado garantizar su atención.

Lo anterior implica el esfuerzo presupuestal y de planificación del Estado, de conformidad con las reglas y procedimientos establecidos, en la medida en que se elaboren los respectivos planes y se obtengan los recursos para desarrollarlos.

## ¿Cómo se puede vigilar la calidad, oportunidad y efectividad de la contratación pública?

***Para vigilar la contratación pública verificar: Calidad, Oportunidad, Efectividad y Vigilancia sobre cambios en la ejecución del contrato.***

La contratación, como materia de vigilancia, implica verificar que todas las etapas (precontractual, contractual y poscontractual) se realicen en los tiempos definidos en la programación y de acuerdo con las necesidades de contratación que tengan las entidades públicas, con los recursos previstos para ello y en los términos definidos en el Estatuto General de Contratación Pública.

Vigilar la calidad de la contratación significa que la Veeduría debe verificar que existan un plan anual de contratación y los estudios y aprobaciones necesarias. A través de estas actividades se verifica si la entidad organizó la contratación y si ésta responde a necesidades para la provisión de un bien o servicio a su cargo.



## ALCALDÍA DE SANTIAGO DE CALI

DIRECCIÓN DE CONTROL INTERNO

Vigilar la oportunidad de la contratación implica hacer seguimiento al cumplimiento en los tiempos y fechas previstas en los planes y en los cronogramas fijados para la gestión de los contratos y verificar que el objeto de los contratos y la entrega de productos se cumplan en los plazos previstos.

Para vigilar la efectividad de la contratación debe analizarse la utilidad de los resultados de la contratación realizada. Es decir, evaluar para qué sirvió lo contratado, si mejoró la situación o el servicio que se proponía atender y si se dio un buen manejo a los recursos previstos en el contrato.

Para verificar los cambios generados con la ejecución del contrato hay que saber cómo estaban las cosas antes de desarrollarlo (estudios y documentos previos) para compararlo con la situación hallada una vez se entreguen los productos contratados. Este impacto también puede identificarse consultando la opinión de los beneficiarios acerca de los cambios experimentados con los resultados objeto del contrato.

### ¿A quiénes vigilan las Veedurías Ciudadanas?

Las Veedurías pueden vigilar las entidades u organismos nacionales o territoriales, bien sean de naturaleza pública o privada, que cumplan funciones públicas (incluyendo la rama ejecutiva, legislativa, judicial y los órganos de control) y que, por tanto, desarrollan la gestión pública, así como las ONG de carácter nacional o internacional que operen en el país y ejecuten programas, proyectos y contratos o presten un servicio público y que cuenten con recursos del Estado.

La Ley 850 de 2003 exige dos requisitos para que las entidades puedan ser objeto de control por parte de los ciudadanos:

***Las entidades puedan ser objeto de control por parte de los ciudadanos, si: 1. En su capital tienen recursos públicos, y 2. Si cumplan funciones públicas y/o administrativas.***



ALCALDÍA DE  
SANTIAGO DE CALI

DIRECCIÓN DE CONTROL INTERNO

1. Tener dentro de su capital recursos públicos, y,

2. Que cumplan funciones públicas y/o administrativas.

***También pueden ser vigilados por las Veedurías Ciudadanas los organismos pertenecientes a otras ramas del poder público cuando ejecutan actos que por su naturaleza son de carácter administrativo***

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

La función administrativa se refiere al conjunto de tareas desempeñadas por las autoridades públicas y por algunos particulares autorizados por el Estado para cumplir con actuaciones públicas.

En la Rama Ejecutiva, las entidades que vigilen las Veedurías Ciudadanas pueden ser del nivel nacional o territorial tales como ministerios y departamentos administrativos, establecimientos públicos, empresas industriales y comerciales del Estado y de economía mixta, alcaldías y gobernaciones, a quienes les corresponde definir las políticas, orientar, coordinar, controlar y evaluar a otras entidades bajo su tutela en el cumplimiento de las actividades estatales.

También las Veedurías Ciudadanas pueden vigilar a organismos pertenecientes a otras



## ALCALDÍA DE SANTIAGO DE CALI

DIRECCIÓN DE CONTROL INTERNO

ramas del poder público cuando ejecutan actos que por su naturaleza son de carácter administrativo.

Adicionalmente, los ciudadanos pueden vigilar organismos particulares que cumplen funciones públicas, pues la jurisprudencia señala que “Así, en tanto que titulares de funciones públicas, los particulares a los cuales estas se han asignado asumen las consiguientes responsabilidades públicas, con todas las consecuencias que ello comporta en materia penal, disciplinaria, fiscal o civil.”

La Corte se ha pronunciado en este sentido al señalar que *“particulares (...) solo pueden llevar a cabo aquello que en virtud de la atribución viene ser de su competencia y, conforme al propio artículo 6 de la Carta, responden entonces por la omisión o exlimitación en el ejercicio de sus funciones, como lo hacen los servidores públicos.”*

### ¿Puede hacerse Veeduría a una entidad privada o a una Organización No Gubernamental (ONG)?

La Ley 850 de 2003 no establece facultades para que las Veedurías vigilen a los particulares. Con excepción de los particulares que administran recursos públicos, prestan servicios o cumplen funciones públicas, la vigilancia se limita a los recursos de origen público, la prestación del servicio y sus resultados, sin inmiscuirse en aspectos como el régimen laboral o información sobre procedimientos técnicos que incorporen secretos industriales o técnicos.

La Corte Constitucional ha establecido en la Sentencia C-292 de 2003, numeral 32, que la vigilancia de la Veeduría puede hacerse sólo respecto de los recursos de origen público, a la gestión pública y sus resultados, lo cual descarta la posibilidad de invadir la esfera privada.

La vigilancia sobre la gestión en las organizaciones no gubernamentales (ONG), empresas prestadoras de servicios públicos (EPS) u otras empresas que ejecuten dineros o programas con recursos del Estado, únicamente cobija aquellas



ALCALDÍA DE  
SANTIAGO DE CALI

DIRECCIÓN DE CONTROL INTERNO

actividades que se costean y guardan directa relación con la prestación del servicio a los usuarios y sus resultados y queda vedado inmiscuirse en asuntos que no trascienden al usuario.

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

## ¿Los Veedores Ciudadanos pueden hacer vigilancia a los servicios públicos domiciliarios?

Las Veedurías pueden vigilar la gestión de las empresas de servicios públicos domiciliarios (ESPD) cuando los asuntos objeto de vigilancia tengan que ver con las actividades que guardan relación directa con la prestación del servicio a los usuarios.

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

En relación con los servicios públicos domiciliarios, las Veedurías Ciudadanas pueden vigilar decisiones relacionadas con el establecimiento de tarifas y otros asuntos como la calidad, oportunidad y continuidad del servicio, la correcta estratificación y subsidios y la información sobre la prestación de los servicios que estén referidos a aspectos técnicos que afecten intereses colectivos.



ALCALDÍA DE  
SANTIAGO DE CALI

DIRECCIÓN DE CONTROL INTERNO

***El control sobre las  
ESPD puede  
realizarse en forma  
simultánea y  
coordinada con los  
Comités de  
Desarrollo y Control  
Social y los Vocales  
de Control Social***

Así mismo, las Veedurías Ciudadanas pueden acudir ante la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios y ante las Comisiones de Regulación de Servicios Públicos, creadas por la Ley 142 de 1994 (artículos 68 al 74), o ante otros organismos que por sus responsabilidades legales puedan colaborar con la actividad de vigilancia ciudadana.

Según lo establece la Ley 142 de 1994, son servicios públicos domiciliarios: acueducto, energía eléctrica, alcantarillado, gas natural, aseo, telefonía fija pública conmutada y telefonía local móvil, los cuales pueden ser prestados por las empresas de servicios públicos (oficiales, privadas o mixtas), los municipios cuando realizan de manera directa la prestación del servicio, o las comunidades organizadas (juntas de acción comunal y asociación de usuarios, entre otros).

**¿Pueden las Veedurías Ciudadanas hacer vigilancia a una política pública de carácter nacional?**

De acuerdo con lo establecido en la Ley 850 de 2003 y en el artículo 270 de la Constitución Política, las Veedurías sólo podrán vigilar acciones, mecanismos, decisiones o instrumentos (planes, programas, disposiciones legales, contratos) creados para la implementación de las políticas públicas.



## ALCALDÍA DE SANTIAGO DE CALI

DIRECCIÓN DE CONTROL INTERNO

Esta limitación fue determinada por la Corte Constitucional en el numeral 51 de la Sentencia C-292 de 2003, al promulgar la inexecutable del literal j) del artículo 16 del Proyecto de Ley, en el cual se señala que el ámbito de la participación ciudadana es la gestión pública, por lo que *el objeto de la vigilancia no puede exceder el marco constitucional al pretender que las Veedurías vigilen el cumplimiento de objetivos relativos a la promoción del desarrollo integral de la sociedad, lo cual no corresponde propiamente a la gestión pública.*

*(...) la Corte observa que esta función supera la vigilancia de la gestión e ingresa –o al menos autorizaría ingresar- al ámbito de la definición de las políticas públicas. Por lo tanto se declarará su inexecutable.*

### ¿En dónde se ejerce la Veeduría?

***La Veeduría se ejercerá sobre entidades de cualquier nivel o sector de la administración y sobre particulares y ONG que cumplan funciones públicas.***

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

Las Veedurías ejercerán la vigilancia en el ámbito nacional, departamental, municipal y demás entidades territoriales, sobre la gestión pública y los resultados de la misma, trátase de organismos, entidades o dependencias del sector central o descentralizado de la administración pública; en el caso de organismos descentralizados creados en forma indirecta, o de empresas con



ALCALDÍA DE  
SANTIAGO DE CALI

DIRECCIÓN DE CONTROL INTERNO

participación del capital privado y público tendrán derecho a ejercer la vigilancia sobre los recursos de origen público.

El ejercicio de las Veedurías se hará sin perjuicio de otras formas de vigilancia y control de la sociedad civil y de la comunidad, consagradas en las disposiciones legales vigentes y sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 167 de la Ley 136 de 1994, cuando dicha participación se refiera a los organismos de control. (Artículos 5, Ley 850 de 2003).

**BIBLIOGRAFIA:**

**Procuraduría General de la Nación**, Memorias del programa de capacitación en participación ciudadana y control social: en la garantía de derechos y en la contratación estatal. 2011.

**Comité Técnico de la Red Institucional de Apoyo a las Veedurías Ciudadanas.** Documento orientador de la ley 850 de 2003 sobre Veedurías Ciudadanas. Diciembre de 2011