

Descripción del papel preventivo de las veedurías ciudadanas en contratos de infraestructura vial y vivienda de interés social rural, alineados con los objetivos de desarrollo sostenibles.¹Catalina Narváez Caicedo²Juan Pablo Solarte Díaz³Gisette Carolina Benavides Mendoza/ Tutor⁴**Resumen**

Este artículo presenta un análisis sobre las veedurías ciudadanas como herramienta de control social y de fomento a la transparencia. Se profundiza en el marco jurídico y jurisprudencial que las sustenta, el acompañamiento institucional que reciben, y se hace especial énfasis en su aplicación en el departamento de Nariño. A través de estudios de caso, se examinan los desafíos y las buenas prácticas de las veedurías locales, en proyectos de vivienda de interés social rural ejecutadas en resguardos indígenas y proyectos de infraestructura vial, y la relevancia de entidades como la Contraloría General de la República, que demuestran cómo un proyecto de obra pública puede alinear la gestión de los recursos con el bienestar social y la gobernanza efectiva. Finalmente, se discute cómo este mecanismo aporta al cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), subrayando la importancia de la articulación interinstitucional y la formación continua de los veedores, con base en los conocimientos adquiridos en los estudios del programa de doble titulación como especialistas en Interventoría y Supervisión de la Construcción y al segundo título como Especialistas en Contratación Estatal, de la Universidad Santo Tomas USTA – Bucaramanga. Por último, se ofrece una mirada a la percepción que tiene los contratistas e interventores frente a la relevancia del control ciudadano en la ejecución de obra, mediante una encuesta adelantada a los cursantes de la especialización en contratación estatal, doble programa Cohorte 34.

Palabras claves: veedurías ciudadanas, herramientas de control social, infraestructura vial, vivienda de interés social rural, objetivos de desarrollo sostenible

¹ Artículo científico presentado como opción de grado para optar por la doble titulación como Especialistas en Contratación Estatal y en Interventoría y Supervisión de Obras.

² Catalina Narváez Caicedo/Autor: Ingeniera Civil, Especialista en Geotecnia – Universidad de Nariño, Especialista en Gestión Ambiental – Fundación Universitaria del Área Andina.

³ Juan Pablo Solarte/Autor: Ingeniero Civil – Universidad de Nariño

⁴ Gisette Carolina Benavides Mendoza/Tutor: Abogada. Especialista en Derecho Administrativo, Magister en Derecho con énfasis en Derecho Administrativo– Universidad Santo Tomas, Doctora en Derecho - Universidad Castilla de La Mancha (España)

Description of the Preventive Role of Citizen Oversight Bodies in Road Infrastructure Contracts and Rural Social Housing, Aligned with the Sustainable Development Goals (SDGs)

Abstract

This article presents an analysis of citizen oversight as a tool for social control and promoting transparency. It delves into the legal and jurisprudential framework that supports them, the institutional support they receive, and places special emphasis on their application in the department of Nariño. Through case studies, the challenges and best practices of local oversight are examined, focusing on rural social interest housing projects implemented in indigenous reserves and infrastructure projects, as well as the relevance of entities like the Comptroller General of the Republic, which demonstrate how a public works project can align resource management with social welfare and effective governance. Finally, it discusses how this mechanism contributes to the achievement of the Sustainable Development Goals (SDGs), emphasizing the importance of interinstitutional coordination and the continuous training of oversight officers, based on the knowledge acquired in the double degree program as specialists in Construction Supervision and Monitoring and in State Contracting, from Universidad Santo Tomás – Bucaramanga. Lastly, it offers an overview of the perception contractors and supervisors have regarding the relevance of citizen control in the execution of projects, based on a survey conducted with students of the specialization in state contracting, double program Cohort 34.

Keywords: citizen oversight bodies, social control tools, road infrastructure, rural social housing, sustainable development goals

Introducción

La participación ciudadana en Colombia es un pilar fundamental del Estado Social de Derecho, contemplado en la Constitución de 1991 y desarrollado por normativas como la Ley 850 de 2003 (Veedurías Ciudadanas). Las veedurías no solo promueven la transparencia y la rendición de cuentas, sino que se articulan directamente con la consecución de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) al vigilar y exigir el cumplimiento de proyectos que impactan a comunidades en situación de vulnerabilidad.

El Departamento de Nariño, constituye un escenario idóneo para analizar el desempeño de las veedurías y su relación con los entes de control. Este territorio, combina factores de multiculturalidad, presencia de comunidades indígenas y una dinámica económica y social en constante cambio. El carácter fronterizo del departamento, sus altos índices de vulnerabilidad social y la compleja geografía andina plantean desafíos particulares para la gestión de los recursos públicos.

Este artículo, describe las experiencias específicas de procesos de contratación estatal en el departamento, examinando iniciativas de control social y la interacción con las comunidades indígenas presentes en el municipio de Pasto. Con ello, se busca evidenciar la relevancia de la participación ciudadana y su impacto real en la calidad de vida local. Finalmente, se profundiza en el contrato de infraestructura vial LP003-2022, del municipio de Ancuya, cuyo objeto es la construcción de obras de mejoramiento en el marco del programa para la atención para la conexión de territorios y el Contrato de Obra No. 028-2017 (Proyecto Tuquerres I), suscrito entre la Sociedad Fiduciaria de Desarrollo Agropecuario S.A. – FIDUAGRARIA S.A., y el Consorcio Viviendas por Colombia, Contratos que ejemplifica la necesidad de los controles ejercidos por la comunidad, exponiendo la relevancia de la veeduría ciudadana y la Contraloría en su función fiscal y preventiva, ilustrando los retos y oportunidades que enfrentan los veedores en el acompañamiento de las obras.

Metodología

Para la elaboración de este artículo, se recurrió a una metodología cualitativa que combina:

1. **Revisión Documental:** Se exploraron leyes, sentencias de la Corte Constitucional, guías de la Contraloría General de la República (CGR), guías de la agencia nacional de contratación pública, literatura académica sobre veedurías ciudadanas y participación social. A esto se suman los documentos de los contratos LP003-2022 y 028-2017 y sus anexos.
2. **Análisis Cualitativo:** A partir de la información recolectada, y los conocimientos adquiridos, por los autores, en la especialización de contratación estatal de la universidad Santo Tomás, se reflexiona sobre el control social en las obras públicas, las buenas prácticas y los retos que enfrentan las veedurías ciudadanas en Nariño.
3. **Estudio de Caso:** La selección de los contratos de Obra No LP003-2022 y 028-2017, como estudio de caso responde a su complejidad contractual, relevancia social e institucional, y a la existencia de experiencias concretas de veedurías lo que posibilita ilustrar el desempeño en el control social de este tipo de proyectos.

4. Entrevistas: Se realizaron, de manera referencial, consultas informales con funcionarios de la Contraloría General De La Nación, líderes cívicos e ingenieros contratista locales, para comprender la dinámica de las veedurías en la región.

Marco Normativo y Jurisprudencial

Constitución política de 1991 artículos 1, 2, 40, 209 y 270 consagran el estado social de derecho y la responsabilidad de los ciudadanos de vigilar la gestión de la administración pública y de exigir rendición de cuentas. La ley organizará las formas y los sistemas de participación ciudadana que permitan vigilar la gestión pública que se cumpla en los diversos niveles administrativos y sus resultados.

Ley 80 de 1993 y la ley 1150 de 2007, enmarcan las buenas prácticas de contratación, bajo principios de selección objetiva, transparencia y responsabilidad. Todo contrato que celebren las entidades estatales estará sujeto a la vigilancia y control ciudadano.

Ley 1474 de 2011 (estatuto anticorrupción) crea pautas específicas sobre inhabilidades, incompatibilidades y sanciones, aplicables a servidores públicos y contratistas.

Ley 489 de 1998 y ley 1437 de 2011 sirven de sustento para la labor de las veedurías en sus procedimientos de denuncia, petición o revisión de actos administrativos.

Ley 1757 de 2015 refuerza el marco legal para la acción de las veedurías y destaca la importancia de la intervención ciudadana en la planeación, gestión y control de los asuntos públicos.

Ley 850 de 2003 participación ciudadana y veedurías reglamenta las veedurías ciudadanas en el estado colombiano, reconociendo su facultad de supervisar la ejecución de programas y proyectos públicos, así como la gestión de instituciones estatales.

Jurisprudencia relevante:

Sentencia c-180 de 1994: determina que la participación ciudadana es un elemento esencial de la democracia, lo que legitima la existencia de las veedurías.

Sentencia t-514 de 2009: establece la necesidad de que las comunidades indígenas participen activamente en el diseño y ejecución de proyectos que afecten sus territorios, resaltando el rol del control social, apuntan a la necesidad de adaptar los mecanismos de participación a realidades culturales específicas.

Sentencia t-617 de 2010: ratifica la importancia de adaptar los mecanismos de participación y control social a la diversidad cultural de las comunidades indígenas.

Sentencia c-371 de 2000: resalta la obligación del estado de dotar de herramientas para la participación efectiva, entre ellas la posibilidad de ejercer control fiscal y social.

Descripción del papel preventivo de las veedurías ciudadanas en contratos de infraestructura vial y vivienda de interés social rural, alineados con los objetivos de desarrollo sostenibles

Objetivos de desarrollo sostenible y principios rectores de la compra pública

Colombia participe de las políticas globales, ha suscrito acuerdos económicos internacionales que le obligan a tomar medidas legislativas tendientes a prevenir actos de corrupción en los sectores público y privado. En septiembre de 2015, Colombia, junto con 192 países miembros de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), adoptó la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. Esta agenda establece 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible y 169 metas orientadas a erradicar la pobreza, reducir las desigualdades, fomentar la sostenibilidad y fortalecer las instituciones.

En el marco de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible de la Organización de Naciones Unidas se ha reconocido la importancia del mercado público para alcanzar Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) como la reducción de la pobreza (ODS 1), poner fin al hambre y lograr la seguridad alimentaria (ODS 2), la igualdad de género (ODS 5), el crecimiento económico (ODS 8), la reducción de la desigualdad (ODS 10), garantizar modalidades de consumo y producción sostenible, a través del uso eficiente de los recursos naturales (ODS 12) y promover sociedades justas, pacíficas e inclusivas (ODS 16). Particularmente, la meta número 7 del Objetivo 123 hace un llamado al sector público de cada nación a actuar como un consumidor responsable y como promotor de prácticas de contratación pública en las que se fomente el Desarrollo Sostenible, de conformidad con las políticas y prioridades nacionales.

Lo anterior, considerando que las Compras Públicas y la Contratación Estatal juegan un rol clave en la economía del país, al ser un canal a través del cual se ejecutan diversas políticas públicas. Es por esto por lo que el Sistema de Compras y Contratación Pública trasciende de la función de aprovisionamiento, para convertirse en un instrumento para fomentar objetivos de carácter ambiental y social.

En razón a ello, actualmente, la contratación es un mecanismo para orientar el comportamiento de los agentes económicos en la senda del consumo sostenible y la responsabilidad social. Esto supone un cambio de paradigma que implica adecuaciones institucionales y organizacionales que permitan que las adquisiciones públicas incorporen criterios dirigidos a contrarrestar los impactos nocivos de los procesos productivos en el medio ambiente y en la sociedad. (Agencia Nacional de Contratación Pública –Colombia Compra Eficiente– Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, año2024).⁵

Principios rectores de la compra pública sostenible

Para la implementación de las Compras Públicas Sostenibles, las Entidades Estatales deben incorporar en sus Procesos de Contratación criterios y mecanismos que promuevan la

⁵ Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente y Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, 2024. Este documento aborda estrategias y normativas para optimizar la contratación pública en Colombia, promoviendo la eficiencia, la transparencia y el desarrollo sostenible en la gestión de recursos.

materialización de los siguientes principios que devienen del Desarrollo Sostenible: Valor por Dinero, Análisis del Ciclo de vida, Consumo Sostenible, Economía Circular, Crecimiento Verde e Inclusivo y Responsabilidad Social. (Agencia Nacional de Contratación Pública –Colombia Compra Eficiente – Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, año2024).

Las buenas prácticas de contratación estatal como:

- ✓ La inclusión de Uso de plataformas electrónicas de contratación SECOP II para garantizar acceso a la información.
- ✓ El Desarrollo de herramientas tecnológicas como el Sistema de Información de Participación Ciudadana (SIPAR) de la Contraloría General de la República que facilita el acceso a datos y denuncias.
- ✓ la Implementación de herramientas de inteligencia artificial y analítica de datos para identificar irregularidades en la contratación pública (Dirección de Información, Análisis y Reacción Inmediata -DIARI, creada mediante el Decreto Ley 2037 de 2019 adscrita al despacho del Contralor General de la República).
- ✓ Implementación de veedurías ciudadanas y control social sobre la contratación y ejecución de proyectos.

Fortalecen la participación ciudadana, la vigilancia a la contratación estatal y la gobernanza, generando mejores resultados en el desarrollo sostenible, impactando de forma directa los objetivos de desarrollo sostenibles ODS 16 - Paz, Justicia e Instituciones Sólidas y ODS 17 - Alianzas para Lograr los Objetivos.

Cabe señalar que las veedurías ciudadanas revisten una enorme importancia, sobre todo, cuando tienen sus raíces en la autenticidad y autonomía de las propias comunidades. Es así como se convierten en un vehículo apropiado para responder a los retos de democratización, la lucha contra la corrupción administrativa y el aseguramiento del buen uso de los recursos públicos. Este mecanismo, de aplicarse bien, crea las condiciones necesarias para el diálogo efectivo, la suscripción de acuerdos y la construcción de confianza que conducen a la materialización de soluciones reales para los ingentes problemas y carencias que afectan a las comunidades. (Murillo Urrutia).

Las veedurías ciudadanas en Colombia

La labor de veeduría la realiza un grupo de ciudadanos con intereses y preocupaciones comunes que deciden organizarse con el fin de vigilar, monitorear, observar (ver) y hacer seguimiento a políticas, proyectos e/o iniciativas públicas y toda actividad del Estado encaminada al cumplimiento de sus fines esenciales y que afectan de manera directa o indirecta a su comunidad o la población en general. (El control social en Colombia: Un balance sobre las veedurías ciudadanas, Cepeda Villarreal, M, 2022).

En el artículo 270 de la Constitución se estableció que: “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”. A partir de entonces se han creado aproximadamente 113 instancias de participación o de interlocución entre la ciudadanía y el Estado

dentro de las cuales aproximadamente 50% de estas incluyen funciones de vigilancia o fiscalización para el ejercicio de control social (Guevara 2020, 20).

No obstante, no fue sino hasta el 2003 que se emitió la Ley 850, Regulando la forma de constitución, organización y funcionamiento de las veedurías, reconociendo su facultad de supervisar la ejecución de programas y proyectos públicos, así como la gestión de instituciones estatales.

De acuerdo esta ley 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 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.

Para la conformación de las veedurías, los ciudadanos tendrán que elegir de manera democrática las personas que ejercerán la vigilancia, después de la elección tendrán que levantar un acta constitutiva la cual debe contener el nombre de los integrantes, sus respectivos números de identificación y por último deben establecer cuál va a ser el objeto de la vigilancia que la comunidad va a establecer, duración de la misma y el lugar de residencia de los veedores. El acta una vez realizada debe ser inscrita en la personería municipal o en su defecto en la cámara de comercio las cuales son las encargadas de llevar el registro público para ejecutar el principio de publicidad que nos establece la ley.

La ley 850 en su artículo 15. Define entre otras las siguientes funciones de Las veedurías ciudadanas:

- a) Vigilar los procesos de planeación, para que conforme a la Constitución y la ley se dé participación a la comunidad;
- b) Vigilar que en la asignación de los presupuestos se prevean prioritariamente la solución de necesidades básicas insatisfechas según criterios de celeridad, equidad, y eficacia;
- c) Vigilar porque el proceso de contratación se realice de acuerdo con los criterios legales;
- d) Vigilar y fiscalizar la ejecución y calidad técnica de las obras, programas e inversiones en el correspondiente nivel territorial;
- e) Recibir los informes, observaciones y sugerencias que presenten los ciudadanos y organizaciones en relación con las obras o programas que son objeto de veeduría;

- f) Solicitar a interventores, supervisores, contratistas, ejecutores, autoridades contratantes y demás autoridades concernientes, los informes, presupuestos, fichas técnicas y demás documentos que permitan conocer el cumplimiento de los respectivos programas, contratos o proyectos;
- g) Comunicar a la ciudadanía, mediante asambleas generales o en reuniones, los avances de los procesos de control o vigilancia que estén desarrollando;
- h) Remitir a las autoridades correspondientes los informes que se desprendan de la función de control y vigilancia en relación con los asuntos que son objeto de veeduría;
- i) Denunciar ante las autoridades competentes los hechos o actuaciones irregulares de los funcionarios públicos.

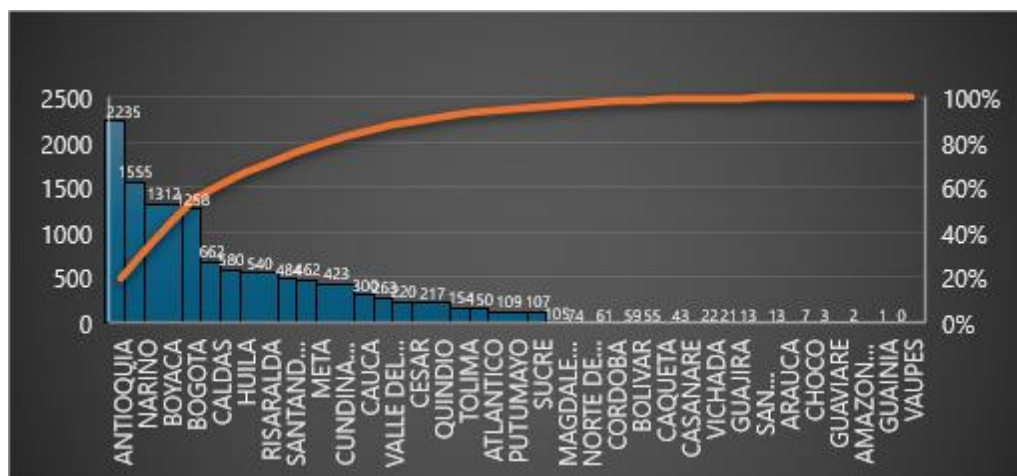
Desde el 2003, momento en que se reglamentan final mente las veedurías ciudadanas en el país, se han llevado a cabo avances normativos significativos, tales como la Ley de Transparencia y Derecho al Acceso de Información Pública (Ley 1712 de 2014) y la Ley Estatutaria de Participación Ciudadana (Ley 1757 de 2015).

Acompañamiento institucional

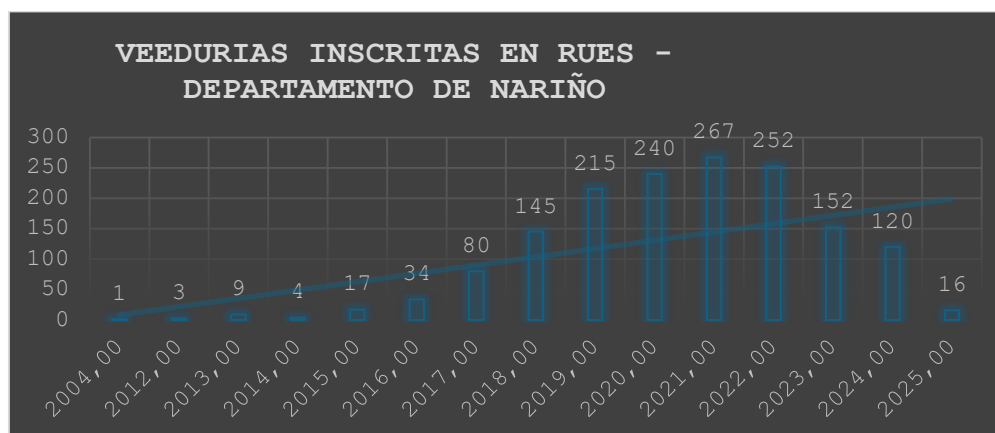
Las Personerías Municipales como parte del Ministerio Público, encargadas de guardar y promover los derechos humanos, la protección del interés público, la vigilancia de quienes desempeñan funciones públicas y el control administrativo en el municipio, se constituyen como un potencial aliado clave para las veedurías ciudadanas. Dentro de las funciones específicas con las que cuentan las Personerías Municipales, está la de llevar un registro de todas las veedurías inscritas formalmente en su despacho y subirlas al Registro Único Empresarial y Social-RUES. Así mismo, son ellas quienes deben “promover la creación y funcionamiento de las veedurías ciudadanas y comunitarias” (artículo 178 de la Ley 136 de 1994) y les informan a entidades a cargo de implementar proyectos o políticas específicas sobre su existencia con el fin de que éstas sean convocadas a espacios participativos de socialización y de rendición de cuentas. (El control social en Colombia: Un balance sobre las veedurías ciudadanas, Cepeda Villarreal, M, 2022).

Al estar formalmente constituidas, las veedurías ciudadanas se encuentran más cerca a los organismos del estado claves para la protección (tales como la Defensoría del Pueblo, Ministerio del Interior y Procuraduría General de la Nación-entidades de la Red Institucional de Apoyo a las Veedurías) y podrían ser beneficiarias de un acompañamiento que a su vez podría facilitar un espacio para que la ciudadanía exprese los riesgos a los que se expone. Lo anterior teniendo en cuenta que en Colombia el riesgo de seguridad para individuos u organizaciones que ejercen control social es alto. (El control social en Colombia: Un balance sobre las veedurías ciudadanas, Cepeda Villarreal, M, 2022).

Tal y como lo establece el artículo 3 de la Ley 850 de 2003, las veedurías ciudadanas se registran ante las Personerías Municipales, Departamentales, Cámaras de Comercio o autoridades propias de comunidades indígenas. A febrero de 2025, según el Registro Único Empresarial y Social RUES se han registrado 11.510 veedurías ciudadanas.

Figura 1. *Número acumulado de veedurías ciudadanas registradas en el RUES por departamento.*

Los departamentos con mayor número de veedurías ciudadanas se encuentran en: Antioquia (2235), Nariño (1555) Boyacá (1312) y Bogotá (1258). Aproximadamente el 55% de las veedurías se encuentran en estos departamentos, siendo Nariño, el segundo departamento con mayor número de veedurías formalmente inscritas. Lo cual demuestra el acompañamiento que realiza la personería a las veedurías ciudadanas.

Figura 2. *Número acumulado de veedurías ciudadanas registradas en el RUES en el departamento de Nariño.*

La tendencia inscribir formalmente las veedurías en el departamento de Nariño es creciente, de acuerdo con el RUES, de las 1555 veedurías, el origen de las veedurías obedece a cámara de comercio 18 y personerías y autoridades indígenas 1537, confirmando el acompañamiento institucional de las personerías. El objeto de seguimiento de las veedurías ciudadanas más representativo son salud, Programa de Alimentación Escolar (PAE), y obra pública.

La eficacia de las veedurías el ejercicio de la denuncia y el control depende de lo bien fundamentados que estén los hallazgos, de tal forma que se pueda advertir, con bases bien

fundamentadas, a las entidades encargada del control fiscal, para que se apliquen correctivos y mejoras.

Por otro lado, las denuncias de las veedurías representan una fracción mínima del total de las denuncias ciudadanas. El Sistema de Información para la Participación Ciudadana (SIPAR), reporta que, del primero de enero de 2015 al 12 de noviembre de 2020, se radicaron ante la CGR 130,358 denuncias por la ciudadanía de las cuales 402 (0.31%) fueron realizadas por veedurías ciudadanas. Esta información demuestra que, pese a que las veedurías ciudadanas son el mecanismo de participación más conocido por la ciudadanía y pese al gran esfuerzo institucional para promover su creación y facilitar su gestión, las denuncias realizadas por este espacio de participación son muy bajas, poniendo en tela de juicio su capacidad de gestión. (El control social en Colombia: Un balance sobre las veedurías ciudadanas, Cepeda Villarreal, M, 2022).

El fortalecimiento del control social a lo público que realiza la Contraloría a través del apoyo a la ciudadanía para que influya en la inversión de los recursos y así asegurar que los proyectos cumplan con su cometido de garantizar derechos ciudadanos, se apalanca en las intervenciones de Control Fiscal Participativo que lideran las Gerencias Departamentales Colegiadas, a través de los grupos de participación ciudadana.

Siguiendo esta premisa, desde el año 2020, las Gerencias Departamentales Colegiadas adelantan 238 intervenciones de control fiscal participativo, en 170 municipios de todo el territorio nacional. En estas intervenciones, los servidores públicos de la entidad acompañan y promueven procesos de control social a lo público sobre proyectos de todos los sectores, con un valor aproximado de \$24.09 billones. Este acompañamiento se evidencia en la promoción de la conformación de 36 nuevas veedurías en todo el país., registradas ante las personerías locales con arreglo a la Ley 850 de 2003. Uno de los logros más representativos en la gestión realizada con corte del 01 de junio del 2023 al 31 de mayo de 2024 en Nariño fue la culminación de la vía Junín – Barbacoas, con una inversión de \$11.431 millones, cuya ejecución presentó caducidades, prórrogas y suspensiones, y en la que una veeduría conformada por profesionales incidió para que el proyecto culminara satisfactoriamente. (*Informe de gestión al Congreso y Presidente de la República, Una Contraloría con independencia para el cambio, 2023-2024*).⁶

TIC y plataformas digitales - Decreto Ley 2037 de 2019

Las tecnologías de la información y la comunicación (TIC), facilitan los mecanismos de control social de la gestión pública, permitiendo la participación activa de manera rápida y sencilla. La inteligencia artificial, como herramientas de análisis se convierten en un apoyo clave para detectar inconsistencias y alertar a los órganos de control.

Las redes sociales facilitan la difusión de información, fomentan la participación de los ciudadanos quienes expresan sus opiniones, reportan problemas y proponen iniciativas comunitarias.

⁶ Informe de Gestión al Congreso y Presidente de la República: Una Contraloría con Independencia para el Cambio, 2023-2024. Este informe presenta los avances, logros y desafíos de la Contraloría en su labor de control fiscal, resaltando su independencia y compromiso con la transparencia y el buen manejo de los recursos públicos

Estudio de caso - contratos de obra pública LP003-2022 del Municipio de Ancuya (Nariño)⁷**Generalidades del contrato**

Entre el municipio de Ancuya (N) y el Instituto Nacional de Vías se suscribió el convenio interadministrativo No. 2021 de 2021, cuyo objeto es “Aunar esfuerzos para la atención de vías regionales en el municipio de Ancuya del departamento de Nariño con obras de mejoramiento en el marco del programa para la conexión de territorios, el crecimiento sostenible y la reactivación 2.0”.

En atención a las obligaciones a cargo del municipio de Ancuya, derivadas del Convenio 2021 de 2021, se adelantó por el Ente Municipal el proceso de selección de licitación pública 003 de 2022, para poner en marcha la ejecución del Convenio; suscribiéndose el 26 de junio de 2022 el contrato de obra No. LP 003 de 2022, en atención de vías regionales en el municipio de Ancuya del Departamento de Nariño con obras de mejoramiento en el marco del programa para la atención para la conexión de territorios, el crecimiento sostenible y la reactivación 2.0. en ejecución del convenio interadministrativo No. 2021 de 2021 con el Consorcio Obras Viales.

Durante la ejecución del contrato se hace necesario adelantar obras imprevistas entre los que se destaca la construcción de estructuras de contención, estructuras de drenaje, redes de acueducto y obras de urbanismo, para lo cual fue necesario adicionar recursos equivalentes a un 40% del valor inicial del contrato. De igual forma fue necesario una prórroga al tiempo de ejecución del contrato de 8 meses.

A continuación se enumeran las dificultades más relevantes durante el desarrollo de la obra: Diferencias entre el diseño entregado por la entidad Contratante y lo encontrado en obra; Falta de estudios y diseño ; Cierres de la vía Panamericana y desabastecimiento de materiales requeridos en la obra; presencia de grupos guerrilleros que operan en la región; Falta de permisos para el corte de talud e intervención de alcantarillas; Vías de acceso al municipio de Ancuya en mal estado; Desagües de plantas de tratamiento y tanques de almacenamiento y vertimientos de aguas negras directamente a la vía a intervenir.

Los dineros para el contrato provienen del instituto nacional de vías INVIAS, quien mediante el convenio interadministrativo No. 2021, aporta los recursos. El municipio de Ancuya adelanta el proceso de selección, mediante licitación pública, firmando el contrato de obra No. LP 003 de 2022, Al manejar recursos públicos, el proyecto se sujeta al régimen de contratación estatal y los principios de la Ley 80/1993.

⁷ El municipio de Ancuya y el Instituto Nacional de Vías suscribieron el Convenio Interadministrativo No. 2021 de 2021 para mejorar vías regionales en el marco del programa de conexión de territorios, crecimiento sostenible y reactivación 2.0. Para su ejecución, el municipio adelantó la licitación pública 003 de 2022, resultando en la firma del contrato de obra No. LP 003 de 2022 el 26 de junio de 2022 con el Consorcio Obras Viales

Conformación de la veeduría ciudadana

La Ley 850 de 2003 y demás leyes de participación no impone a las entidades estatales “crear” veedurías al arranque de un contrato de obra pública; es una decisión y derecho de los ciudadanos o grupos sociales organizarse para vigilar la ejecución de recursos. en este caso el proyecto se ejecuta bajo los lineamientos del INVIAS, entidad que promueve desde el inicio del contrato, la conformación de espacios de participación ciudadana como fruto de sus lineamientos contractuales específicos.

Las políticas internas del INVIAS exigen que antes del inicio de las obras, se socialicen a la comunidad las obras a realizar, lo anterior por tratarse de proyectos que se realizan con recursos del Estado, las socializaciones deben incluir a todos los actores sociales implicados en el proyecto en cumplimiento del Artículo 2 de la Constitución Política de Colombia. producto de esta reunión se constituye la Veeduría Ciudadana al Proyecto de Infraestructura Vial, como mecanismos de control y participación social.

De acuerdo a lo expresado por la trabajadora social del contratista de obra, la conformación de la veeduría se realizó en su mayoría por personas opositoras al gobierno de turno, con el objeto de hacer presión social con fines políticos, para atacar a los adversarios políticos, generando divisiones entre la veeduría, de esta forma se disgregan dos bandos, y cada uno de estos tienen la percepción de que el otro tiene intereses personales. De igual forma señala que en un inicio fue evidente que en algunos casos el desempeño como veedor es un peldaño para desarrollo de una carrera política, de forma tal que apalanquen su gestión como veedores con requerimientos comunitarios hacia los contratistas de obra y de esta forma ganar adeptos en campañas para cargos de elección popular como concejales, lo que puede viciar su papel como veedor, puesto que la veeduría es vista como un herramienta cívica y en contraposición a la actividad política.

Evaluación y seguimiento de la ejecución del contrato

Como se mencionó anteriormente, la actividad de la veeduría en este contrato inicia con una mutua desconfianza entre la veeduría ciudadana, por un lado, La administración municipal como institución pública contratante y la empresa contratista por el otro. La percepción de que las instituciones y empresas están cerradas y que las veedurías son politizadas y quieren impedir u obstaculizar la gestión pública, genero desconfianza, dando como resultado el inicio de una relación conflictiva, lo que impide la posibilidad de cooperación entre ellos. Lo anterior sumado a que desde la administración municipal existe la percepción de que esta veeduría tiene como propósito destruir la credibilidad de la alcaldía, obstaculizar obras y generar ruido a la gestión pública.

Pese a ello La veeduría inicia con la vigilancia del cumplimiento de las obligaciones contractuales, haciendo un monitoreo continuo de la ejecución del contrato para verificar la entrega oportuna de la obra, así como la calidad de los mismos, y de esta forma prevenir en el devenir del proyecto posibles sobre costos o retrasos injustificados.

Con el objetivo de abordar la complejidad del ejercicio de la veeduría en el proyecto, anteriormente descrita, y con el liderazgo de la supervisión del INVIAS, los profesionales sociales tanto de interventoría, como de obra, con el acompañamiento permanente de la Personería Municipal De Ancuya, inician una serie de actividades realizadas para promover la participación comunitaria, a través de talleres pedagógicos y actividades dirigidas a comités y veedurías. Es así como en ejercicio de sus funciones se programó con la veeduría y el acompañamiento de la Personería municipal recorridos de obra y reuniones de seguimiento con un aperiodicidad de 2 meses, y se llevaron a cabo dos cabildos abiertos en los cuales se rindió cuentas del avance físico y presupuestal de la obra, facilitando la coordinación de acciones y la resolución temprana de controversias.

Los espacios generados en desarrollo de la obra a los veedores, con el acompañamiento de los profesionales sociales y la personería municipal de Ancuya, rindió sus frutos, al encausar la acción de la veeduría, en los fines propios de esta, realizando visitas de campo para verificar la calidad de los materiales, Solicitaron informes a la entidad contratante sobre el estado de avances y pagos, iniciaron conversaciones con la CGR cuando sospecharon de sobre costos, recibieron y tramitaron ante los actores contractuales las inquietudes e inconformidades de los habitantes del sector.

En los proyectos viales cuya etapa de planeación no contempla un estudio predial, se generan contratos públicos con presupuestos de obra que no incluyen recursos para la adquisición de predios. Esta omisión puede convertirse en una de las principales causas de modificaciones en los alcances del proyecto. En el departamento de Nariño, el arraigo de los campesinos a la tierra y la práctica del minifundio dificultan la obtención voluntaria de permisos para la ampliación de la banca vial, lo que convierte esta gestión en una labor social clave dentro de la ejecución de la obra y en una actividad crítica dentro de la ruta contractual.

Aunque la adquisición del derecho de vía es una tarea que corresponde a la fase de planeación, en este proyecto se llevó a cabo durante la ejecución de la obra. En este proceso, la veeduría ciudadana desempeñó un papel fundamental en la sensibilización e información a la comunidad, así como en la articulación interinstitucional para recuperar el derecho de vía.

Si bien al inicio algunas personas dentro de la veeduría intentaron ejercer presión con intereses políticos, buscando modificar el trazado del pavimento en favor de otro sector, el acompañamiento de profesionales sociales de la interventoría, el contratista y la entidad responsable de los recursos, en este caso el INVIAS, permitió redirigir el enfoque de la veeduría hacia una labor más técnica y colaborativa. Con el respaldo de la Personería Municipal, la veeduría se convirtió en un actor clave en el desarrollo del proyecto, facilitando el diálogo con la comunidad y promoviendo soluciones como la obtención voluntaria de permisos para la intervención de predios. Además, organizó a las agremiaciones de transporte y a las juntas de acción comunal para coordinar con el contratista el mantenimiento de las vías alternas, con el objetivo de culminar la obra de manera satisfactoria y en el menor tiempo posible.

La participación de la veeduría también impulsó el involucramiento de las entidades municipales, que inicialmente mantenían una actitud pasiva frente al desarrollo del proyecto. Una de las solicitudes planteadas por la comunidad fue modificar el alcance del proyecto para priorizar

un tramo específico en detrimento de otro de menor impacto. Sin embargo, debido a que los diseños originales ya estaban definidos, no fue posible realizar este ajuste. Esto resalta la importancia de la veeduría en las fases iniciales del proceso contractual, ya que su intervención temprana, antes de la elaboración de los pliegos de condiciones o la definición del diseño del proyecto, habría permitido atender la solicitud de la comunidad.

Por esta razón, es fundamental que el seguimiento ciudadano a la inversión en obras públicas comience desde las etapas preliminares, asegurando que las necesidades de la comunidad sean consideradas oportunamente en la planificación del proyecto.

Por último, el contratista de obra, exalta que los medios de comunicación son claves en el trabajo conjunto con las veedurías, para divulgar sus opiniones, conceptos, resultados y, en general, la información sobre el proceso de control. Las redes sociales y los celulares inteligentes permiten el manejo de la información a más sectores ciudadanos y que los procesos públicos se hagan más transparentes. No obstante, se tiene riesgo que existan opiniones politizadas que pueden obstaculizar el trabajo social adelantado en obra.

Estudio de caso - contrato de obra No. 028-2017: proyecto Tuquerres I (Nariño)⁸

Generalidades del contrato

Para llevar a cabo un amplio programa de Vivienda de Interés Social Rural (VISR), el Banco Agrario de Colombia y FIDUAGRARIA S.A., el 24 de diciembre de 2015, suscribieron un Contrato de Fiducia Mercantil No. CONV-GV 2015-019, suscrito entre el Banco Agrario de Colombia S.A., en calidad de fideicomitente, y Fiduagraria S.A., en calidad de fiduciaria. Dicho contrato tiene por objeto la constitución de un patrimonio autónomo de administración y pagos, destinado a la correcta asignación y ejecución de los subsidios del programa de Vivienda de Interés Social Rural (VISR), en cumplimiento de la política pública de vivienda impulsada por el Gobierno Nacional.

A través de esta fiducia mercantil, se garantiza la administración eficiente y transparente de los recursos destinados a la VISR, asegurando su adecuada destinación a los beneficiarios conforme a los requisitos y procedimientos legales establecidos. El patrimonio autónomo así constituido permite una ejecución óptima de los subsidios, facilitando su desembolso y supervisión conforme a los principios de legalidad, eficiencia y responsabilidad fiscal.

Dicho contrato se enmarca en las disposiciones del Código de Comercio de Colombia, en particular los artículos 1226 y siguientes, que regulan la fiducia mercantil, así como en la normativa sectorial de vivienda, incluyendo la Ley 1537 de 2012, la Ley 1753 de 2015 (Plan Nacional de Desarrollo) y demás normas complementarias.

⁸ En el marco del programa de Vivienda de Interés Social Rural (VISR), el Banco Agrario de Colombia y Fiduagraria S.A. suscribieron el 24 de diciembre de 2015 el Contrato de Fiducia Mercantil No. CONV-GV 2015-019. Este contrato establece un patrimonio autónomo para administrar y ejecutar los subsidios del programa VISR, en línea con la política de vivienda del Gobierno Nacional.

Fiduagraria S.A procede a seleccionar al ejecutor del proyecto VISR INCODER Pastos y Quillasingas Tuquerres 1 mediante proceso de selección por invitación pública No. 004 de 2017, que es un procedimiento utilizado en la contratación pública o en adquisiciones privadas para seleccionar proveedores, contratistas o consultores de manera transparente y competitiva.

Durante el Proceso de Invitación No. 004 de 2017, los posibles oferentes realizaron observaciones al proceso, en las cuales se destaca: el plazo de ejecución de seis (06) meses no es suficiente para el desarrollo del contrato de obra. Se atiende la solicitud y se modifica el plazo a diez (10) meses.

El 07 de julio de 2017, se celebró el Contrato de Obra No. 028-2017 entre FIDUAGRARIA S.A. y el Consorcio Viviendas por Colombia. cuyo objeto es: “Contratar por el sistema de precio global fijo sin fórmula de reajuste y de conformidad con las especificaciones establecidas en los términos de referencia, la construcción de las soluciones de vivienda de interés social rural correspondientes a proyectos viabilizados y aprobados por el Banco Agrario de Colombia con cargo a los subsidios de la vigencia 2015, en los departamentos de Cauca y Nariño Grupo No. 3 – Nariño”, correspondiente a la construcción de 1205 soluciones de vivienda.

Los beneficiarios son las personas y familias destinatarias de las soluciones de vivienda de interés social rural que se construyen en el marco del Proyecto VISR INCODER Pastos y Quillasingas Tuquerres I, para mejorar sus condiciones habitacionales, en los municipios que a continuación se indican:

Tabla 1. *Número de soluciones de vivienda VIS para cada municipio y resguardo.*

MUNICIPIO	RESGUARDO	VISR
GUACHUCAL	COLIMBA	99
	GUACHUCAL	146
	MUELLAMUES	149
MALLAMA	GRAN MALLAMA	110
PASTO	JENOY	42
	LAGUNA PEJENDINO	41
	OBONUCO	16
	REFUGIO DEL SOL	46
SAMANIEGO	MONTAÑA	34
SANTACRUZ	GUACHAVEZ	145
	EL SANDE	100
TUQUERRES	TUQUERRES	178
	YASCUAL	99
TOTAL VISR		1205

Plazo y valor contractual

Valor inicial: 40.650.607.821,25 COP, incluyendo A.I.U., IVA sobre utilidad y demás impuestos.

Plazo inicial: 10 meses a partir del acta de inicio (31 de julio de 2017).

Prórrogas y Modificaciones: El plazo se extendió sucesivamente hasta 32 meses, incluyendo seis modificaciones contractuales, varios acuerdos de suspensión y condiciones resolutorias.

Dificultades presentadas

El reto principal del proyecto radica en transportar materiales desde el punto de acopio hasta los múltiples sitios de construcción, distribuidos en zonas geográficamente dispersas y contempla la articulación con líderes indígenas para garantizar la calidad constructiva y el uso adecuado de los recursos.

Incumplimiento del cronograma de ejecución: No se alcanzó el cincuenta por ciento (50%) de ejecución al 16 de marzo de 2020, incumpliendo una de las condiciones resolutorias establecidas. Cabe anotar que el tiempo de ejecución fue prorrogado a treinta y dos (32) meses, con el fin de garantizar la ejecución completa de los trabajos previstos en el contrato y evitar incumplimientos contractuales debido a retrasos imprevistos.

Suspensiones reiteradas: Se presentaron cuatro (4) suspensiones en el transcurso del contrato, afectando la continuidad de la obra, con una duración total de siete (7) meses y trece (13) días calendario.

Reprogramaciones y cambios en forma de pago: Se realizaron múltiples modificaciones contractuales debido a dificultades en la ejecución y en la liquidez del contratista.

Cláusula resolutoria y terminación del contrato

Naturaleza de la Condición Resolutoria, plasmada en el Otrosí No. 6, suscrito el 27 de enero de 2020, incorporó la Cláusula, titulada Condición Resolutoria, de conformidad con el artículo 1536 del Código Civil, según la cual el contrato se resolvería de pleno derecho si el contratista no cumplía una serie de condiciones técnicas y de avance de obra en fechas específicas. La jurisprudencia colombiana reconoce este mecanismo de resolución contractual de forma expresa y opera sin necesidad de declaratoria judicial si las partes así lo han pactado.

Pese a varias prórrogas y extensiones, el ritmo de ejecución no alcanzó los hitos estipulados en la cláusula resolutoria. Algunos atrasos se debieron a:

Fallas en la Planeación: Posible falta de cronogramas detallados o subestimación de la logística para el transporte de materiales en zonas rurales dispersas.

Problemas de Suministro y Mano de Obra: Dificultades en el abastecimiento continuo de insumos y en la contratación de personal calificado.

Suspensiones Reiteradas: Diversos actos de suspensión ampliaron los plazos, sin que el contratista subsanara los incumplimientos de manera integral.

Limitaciones de Control Interno: El contratista no aportó soluciones efectivas para remediar los retrasos, según lo constataron la veeduría y las revisiones fiscales de la Contraloría.

El contratista no logró las metas de ejecución establecidas (ej. 50% de viviendas culminadas al 16/03/2020, tener 200 viviendas en ejecución con determinados porcentajes de avance, etc.). En consecuencia, la cláusula resolutoria operó, dando por terminado el contrato sin necesidad de acto judicial. Este evento se ajusta a la jurisprudencia del Consejo de Estado en lo

relativo a la autonomía de la voluntad de las partes y a las cláusulas pactadas de manera legítima. El contrato fue dado por terminado el 30 de septiembre de 2020 debido al incumplimiento de las condiciones resolutorias pactadas.

Constitución del comité de veeduría:

Las autoridades indígenas del resguardo la Laguna Pejendino y cabildos de Jenoy y Obonuco en uso de sus atribuciones constitucionales y legales en especial las que le confiere la ley 89 de 1990 ley 100 de 1993 artículo 157 y sus reformas decreto reglamentario 1811 de agosto 6 de 1990 artículo 9 ley 21 de 1991 resolución número 10 013 de 1980 resolución número 5261 de agosto 5 de 1994 artículos 29 y 30 y legislación indígena de 2002 capítulo 2 parte 5, suscriben resolución No. 01 del 02 de septiembre de 2019, por cual se inscribe una veeduría ciudadana de las comunidades indígenas Quillasingas de La Laguna Pejendino, Jenoy y Obonuco con el fin de realizar seguimiento a la ejecución de las obras de construcción de viviendas VISR del contrato de obra No. 028-2017.

Es importante señalar que el comité de veeduría ciudadana objeto de estudio de este artículo, fue creado específicamente para el seguimiento de la construcción de las viviendas de interés social rural (VISR) en los sectores de La Laguna Pejendino, Jenoy y Obonuco.

El contrato fue finalizado el 30 de septiembre de 2020 debido al incumplimiento de las condiciones resolutorias pactadas, consignándose en el acta de liquidación del contrato, el estado de avance de las viviendas en el sector de La Laguna Pejendino se entregaron 25 unidades completamente terminadas de 41 contempladas, mientras que en Obonuco se finalizaron 12 viviendas de 16 unidades, y para Jenoy de las 42 unidades proyectadas no se entregó ninguna totalmente terminada, en resumen de las 99 unidades habitacionales se entregaron a satisfacción 37 viviendas equivalente al 37% del alcance contractual para el Municipio de Pasto. Adicionalmente, se entregaron con un avance del 75% un total de 6 viviendas en La Laguna Pejendino, 11 en Jenoy y 4 en Obonuco, quedando estas parcialmente ejecutadas.

Acompañamiento de la Contraloría

A causa de la terminación del contrato y el incumplimiento de la entrega del total de las viviendas, el comité de veeduría ciudadana, solicita el acompañamiento de la Contraloría, con el fin de dar continuidad al proyecto de construcción de viviendas de interés social rural (VISR) en los sectores de La Laguna Pejendino, Jenoy y Obonuco.

Producto del trabajo mancomunado entre la Contraloría y la veeduría indígena, Fiduagraria S.A. adelantó un nuevo proceso de selección a través de Contratación Directa No. 009-2024, con el fin de contratar al ejecutor de obra para el proyecto denominado VISR INCODER Pastos y Quillasingas -Túquerres 2, en el cual se incluyeron las viviendas que dejaron de ejecutarse por la terminación temprana del contrato 028-2017.

Una vez aprobada la contratación por el órgano contractual competente, se adjudicó el contrato en fecha 26 de marzo de 2024 al contratista Constructora SERVIRURAL S.A.S para la

ejecución del proyecto VISR INCODER Pastos y Quillasingas -Túquerres 2, con un plazo de ejecución de nueve (09) meses.

El contrato a la fecha se encuentra en la fase final de su ejecución, evidenciando avances significativos en la construcción de las soluciones de vivienda destinadas a los sectores de La Laguna Pejendino, Jenoy y Obonuco. A lo largo del desarrollo del proyecto, se ha trabajado en la materialización de las unidades habitacionales, garantizando que la obra cumpla con los objetivos establecidos. Como resultado, la construcción de estas viviendas es ya una realidad, reflejando el cumplimiento del objeto contractual y el compromiso con las comunidades beneficiadas. Este avance no solo representa una mejora en las condiciones de vida de los habitantes de estos sectores, sino que también ratifica la gestión y seguimiento realizados para la adecuada ejecución del contrato.

Aportes a la toma de decisiones y cumplimiento de ODS

Es pertinente hacer un reconocimiento a la buena gestión del Comité Veedor y la Contraloría en la Terminación del Contrato de Obra.

La culminación satisfactoria del contrato de obra ha sido posible gracias a la eficiente gestión y el riguroso seguimiento realizado por el comité veedor y el acompañamiento de la Contraloría. Su compromiso con la transparencia y la rendición de cuentas permitió garantizar que el proceso se desarrollara conforme a la normativa vigente, asegurando el cumplimiento de los términos contractuales y la correcta ejecución de los recursos públicos.

El comité veedor desempeñó un papel clave en la supervisión de cada fase del proyecto, velando por la calidad y el cumplimiento de los plazos establecidos. Asimismo, la Contraloría, mediante sus mecanismos de control y auditoría, garantizó que la ejecución del contrato se realizara bajo los principios de eficiencia, eficacia y legalidad.

Con la presión ciudadana e institucional, se salvaguardaron las viviendas construidas y se promovió la finalización de la etapa de liquidación. Aunque el proyecto no alcanzó el 100% de los objetivos, la veeduría posibilitó la detección temprana de incumplimientos, reduciendo el daño fiscal y garantizando que parte de las viviendas llegaran a poblaciones necesitadas, contribuyendo a la meta de reducción de desigualdades (ODS 10) y al mejoramiento de comunidades rurales (ODS 11).

Gracias a esta gestión responsable, se logró finalizar la obra de manera exitosa en el resguardo indígena la Laguna Pejendino y cabildos de Jenoy y Obonuco, beneficiando a la comunidad y consolidando un precedente de buenas prácticas en la administración de proyectos de infraestructura.

Entrevistas semiestructuradas

Se realizaron entrevistas semiestructuradas con preguntas abiertas, con ayuda de la aplicación Google Forms, herramienta de Google Workspace que permite crear formularios, encuestas y cuestionarios en línea. Esta aplicación permite incluir distintos tipos de preguntas y respuestas, como respuesta corta, selección múltiple, casilla de verificación, desplegable, fecha y

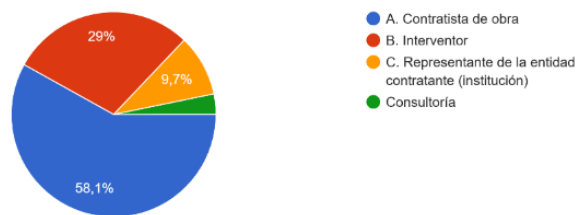
hora, permite ver los resultados al instante, en el momento en que se envían, permite organizar los resultados en gráficos para consultarlos fácilmente, permite compartir el formulario por correo electrónico o redes sociales, o incorporarlo a un sitio web y permite vincular el formulario a una hoja de cálculo de Google.

Esta encuesta se dirigió a Contratistas de obra, Interventores y profesionales que trabajan en entidades que adelantan procesos de contratación pública, y que cursan sus estudios en el programa de doble titulación como especialistas en Interventoría y Supervisión de la Construcción y al segundo título como Especialistas en Contratación Estatal, de la Universidad Santo Tomas Bucaramanga. Con el objetivo de poder evaluar la percepción que tiene los ingenieros participantes de una obra pública con respecto a la función de las veedurías ciudadanas.

A continuación, se presenta los resultados de dichas entrevistas, haciendo un análisis cualitativo de los resultados obtenido a las preguntas realizadas en la entrevista, basados en los conocimientos adquiridos en esta investigación.

Figura 3. *Resumen Grafico de respuestas a pregunta No. 01 de la encuesta realizada*

1. Rol en el Proyecto ¿En Cuál de los siguientes roles tiene mayor tiempo de experiencia en proyectos de obra pública?
31 respuestas

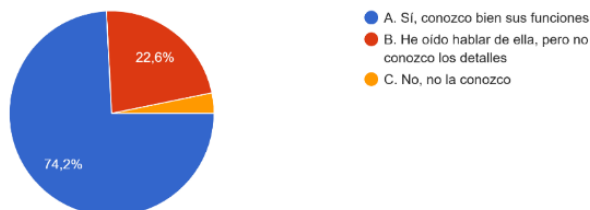


Consideramos que dependiendo de la posición en la que te encuentres al momento de ejecutar una obra, tu percepción frente a los procesos de control social, pueden cambiar, es por eso por lo que en la pregunta No 1, está enfocada a determinar el rol de los encuestados en obras públicas. Como resultado encontramos que el 58% de los encuestados se desempeñan como contratistas de obra.

Figura 4. *Resumen Grafico de respuestas a pregunta No. 02 de la encuesta realizada*

2. Familiaridad con la Veeduría Ciudadana ¿Está familiarizado/a con la figura de la veeduría ciudadana en la ejecución de obras públicas?

31 respuestas



Los resultados a la pregunta No 2, frente a la familiaridad que se tiene con las veedurías ciudadanas, confirman lo dicho en este artículo, frente a que son las veedurías, las instituciones con mayor reconocimiento por parte de la ciudadanía. El 74%, de los encuestados están familiarizados con las veedurías.

3. Participación en Proyectos con Veedurías ¿Ha trabajado directamente en algún proyecto que contara con veeduría ciudadana?

31 respuestas

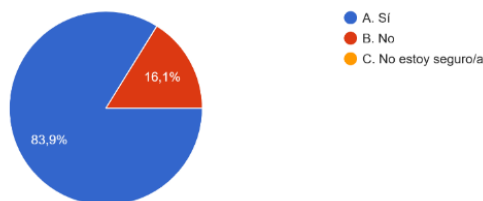


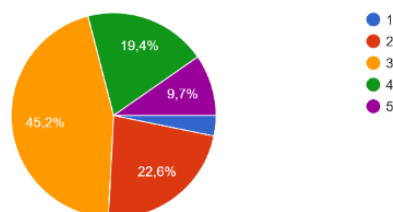
Figura 5. Resumen Grafico de respuestas a pregunta No. 03 de la encuesta realizada.

El 83% de los encuestados a participado en proyectos, en los cuales el control social, fue adelantado por las veedurías ciudadanas, ratificando que Nariño es uno de los departamentos con mayor número de veedurías inscritas formalmente en el RUES.

Figura 6. *Resumen Grafico de respuestas a pregunta No. 04 de la encuesta realizada.*

4. Efectividad en la Transparencia En una escala del 1 al 5 (1 = "Muy baja", 5 = "Muy alta"), califique qué tanto contribuye la veeduría ciudadana a la transparencia en la ejecución de obras públicas:

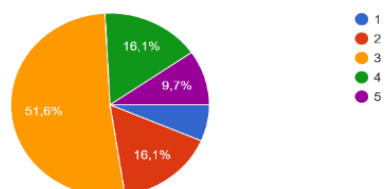
31 respuestas



Como se describió en el estudio de caso No 1, La percepción de que las instituciones y empresas están cerradas y que las veedurías son politizadas y quieren impedir u obstaculizar la gestión pública, genera desconfianza. Lo cual coincide el resultado de la pregunta No 4.

Figura 7. Resumen Grafico de respuestas a pregunta No. 05 de la encuesta realizada.

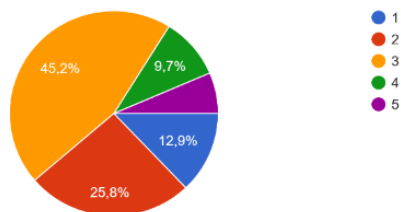
5. Prevención de Irregularidades En una escala del 1 al 5 (1 = "Nada eficaz", 5 = "Muy eficaz"), califique la capacidad de la veeduría ciudadana para prevenir irregularidades o actos de corrupción:
31 respuestas



La respuesta a la pregunta 5, Concuerda con las estadísticas obtenidas por la CGR, y sus resultados sancionatorios.

Figura 8. Resumen Grafico de respuestas a pregunta No. 06 de la encuesta realizada

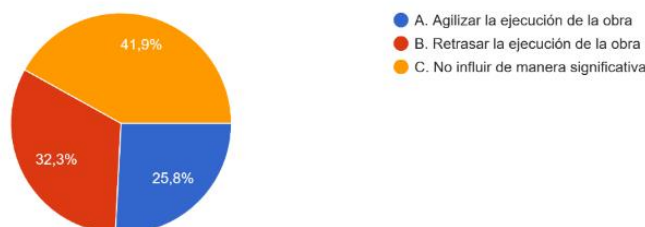
6. Resolución de Problemas en la Obra En una escala del 1 al 5 (1 = "No contribuye", 5 = "Contribuye significativamente"), califique la incidencia de los problemas que surgen durante la ejecución de la obra:
31 respuestas



A la pregunta califique la incidencia de la veeduría ciudadana en la solución de problemas que surgen durante la ejecución de la obra, el 45% la califico como aceptable, lo cual nos deja ver la necesidad de mejorar capacitación de los veedores.

Figura 9. *Resumen Grafico de respuestas a pregunta No. 07 de la encuesta realizada.*

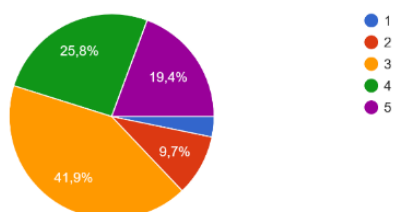
7. Impacto en los Tiempos de Ejecución En su opinión, la veeduría ciudadana tiende a:
31 respuestas



El 32% de los entrevistados, considera que el trabajo de las veedurías retrasa la ejecución de las obras, haciéndose evidente la necesidad de una mayor articulación de comunidad – contratista, desde las actividades de planeación.

Figura 10. *Resumen Grafico de respuestas a pregunta No. 08 de la encuesta realizada.*

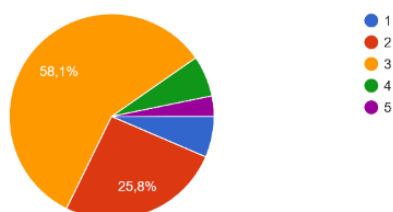
8. Relación con la Comunidad En una escala del 1 al 5 (1 = "Muy deficiente", 5 = "Excelente"), califique la relación de la veeduría ciudadana con las comunidades beneficiadas:
31 respuestas



La respuesta obtenida a la pregunta No 8, nos hace concluir que indiscutiblemente las veedurías, son las instituciones que permiten a la ciudadanía empoderarse y apropiarse de las obras publicas.

Figura 11. *Resumen Grafico de respuestas a pregunta No. 09 de la encuesta realizada*

9. Colaboración con Entidades Gubernamentales En una escala del 1 al 5 (1 = "Muy deficiente", 5 = "Excelente"), califique la colaboración que observ...dana y las entidades gubernamentales involucradas:
31 respuestas

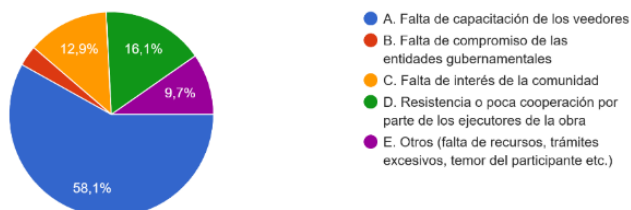


El 58% de los entrevistados, califica de forma aceptable la colaboración que observa entre la veeduría ciudadana y las entidades gubernamentales involucradas en los proyectos de obra

pública, siendo necesario un mayor acompañamiento de las instituciones del estado al control social.

Figura 12. *Resumen Grafico de respuestas a pregunta No. 10 de la encuesta realizada*

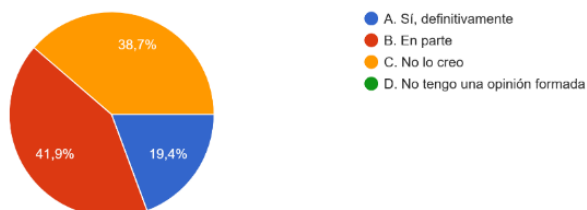
10. Principales Obstáculos para la Efectividad ¿Cuál considera que es el principal obstáculo para que la veeduría ciudadana cumpla su función?
31 respuestas



El 58% de los entrevistados concuerda en que la capacitación de los veedores y en general de los actores contractuales, requieren de capacitaciones, que les permita hacer mejor su trabajo.

Figura 13. *Resumen Grafico de respuestas a pregunta No. 11 de la encuesta realizada*

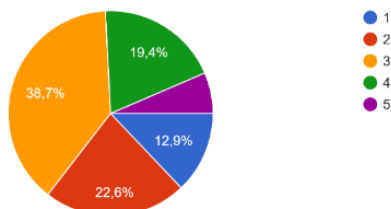
11. Confiabilidad para la Solución de Problemas ¿Cree que la veeduría ciudadana es un mecanismo confiable para la solución de problemas en las obras públicas?
31 respuestas



El 41% de los entrevistados considera que el poco acompañamiento de las entidades del estado a las veedurías menoscaba su efectividad al momento de buscar soluciones efectivas a los problemas que se presentan en una obra pública.

Figura 14. *Resumen Grafico de respuestas a pregunta No. 12 de la encuesta realizada*

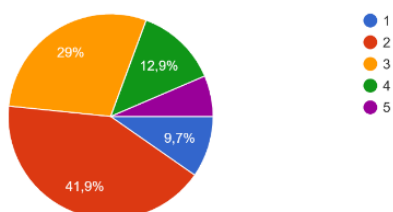
12. Nivel de Satisfacción En una escala del 1 al 5 (1 = "Muy insatisfecho/a", 5 = "Muy satisfecho/a"), califique su nivel de satisfacción g...ue ha estado involucrado/a (o podría involucrarse):
31 respuestas



A la pregunta califique su nivel de satisfacción general con la participación de la veeduría ciudadana en los proyectos en los que ha estado involucrado el 38% de los entrevistados la califico de forma aceptable.

Figura 15. Resumen Grafico de respuestas a pregunta No. 13 de la encuesta realizada

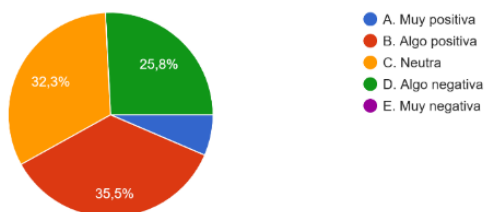
13. Retroalimentación Útil En una escala del 1 al 5 (1 = "Totalmente en desacuerdo", 5 = "Totalmente de acuerdo"), califique la afirmación: "...alimentación útil que mejora la calidad de la obra."
31 respuestas



A la pregunta La veeduría ciudadana brinda retroalimentación útil que mejora la calidad de la obra, el 41,9% de los entrevistados, la califica con regular, dejado ver la falta de espacios de comunicación entre contratistas y comunidad.

Figura 16. Resumen Grafico de respuestas a pregunta No. 14 de la encuesta realizada

14. Experiencia Global con Veedurías ¿Cómo describiría su experiencia global al trabajar con (o conocer) la labor de las veedurías ciudadanas?
31 respuestas

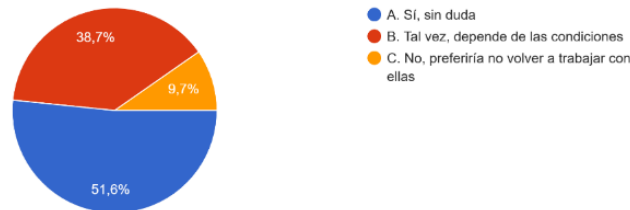


La respuesta a la pregunta No 14, nos deja ver la renuencia de los contratistas de obra a los controles sociales, posiblemente porque estos en su mayoría requieren de un acompañamiento técnico, que permita una mejor comprensión de la problemática al momento de identificar los problemas en obra y sus causas.

Figura 17. *Resumen Grafico de respuestas a pregunta No. 15 de la encuesta realizada*

15. Disposición a Futuras Colaboraciones ¿Estaría dispuesto/a a participar con veedurías ciudadanas en futuros proyectos de obra pública?

31 respuestas



La colaboración estrecha entre los comités de veeduría y los contratistas de obra contribuye significativamente al éxito y desarrollo de los proyectos.

La mayoría de los encuestados, tienen una percepción positiva sobre el papel de las veedurías ciudadanas en el desarrollo de los proyectos.

Los profesionales entrevistados en su mayoría contratistas de obra, consideran que la conformación de veedurías técnicas, contribuyen a la transparencia, el control del gasto público y la correcta ejecución de las obras. Además, destacan que la participación de las veedurías fortalece el diálogo entre la comunidad y los responsables del proyecto, promoviendo soluciones colaborativas y una mayor confianza en la gestión de los recursos.

Conclusiones

- ✓ Las Compras Públicas y la Contratación Estatal juegan un rol clave en la economía del país, al ser un canal a través del cual se ejecutan diversas políticas públicas. Es por esto por lo que el Sistema de Compras y Contratación Pública trasciende de la función de aprovisionamiento, para convertirse en un instrumento para fomentar objetivos de carácter ambiental y social.
- ✓ Los departamentos con mayor número de veedurías ciudadanas se encuentran en: Antioquia (2235), Nariño (1555) Boyacá (1312) y Bogotá (1258). Aproximadamente el 55% de las veedurías se encuentran en estos departamentos, siendo Nariño, el segundo departamento con mayor número de veedurías formalmente inscritas. Lo cual demuestra el acompañamiento que realiza la personería a las veedurías ciudadanas. El objeto de seguimiento de las veedurías ciudadanas más representativo son salud, Programa de Alimentación Escolar (PAE), y obra pública.
- ✓ La implementación de veedurías ciudadanas es una estrategia viable que garantiza transparencia y un control efectivo del gasto público, generando resultados concretos. Sin embargo, la efectividad de estos mecanismos depende de los siguientes factores contextuales:
 1. Compromiso Político: Sin un respaldo real de las autoridades locales y un acceso oportuno a la información, las veedurías pierden fuerza.
 2. Formación Continua y Apoyo Técnico: La curva de aprendizaje puede ser elevada, especialmente en áreas relacionadas con la contratación estatal y la rendición de cuentas.

El rol de la Procuraduría y de la Contraloría (a través del Centro de Estudios Fiscales) es determinante para capacitar y asesorar a los veedores.

3. Seguridad y Garantías: La participación ciudadana cobra mayor sentido cuando se eliminan riesgos de violencia o presiones indebidas.
 4. Adaptación Cultural: En contextos interculturales, la veeduría se beneficia de metodologías que respeten las estructuras tradicionales. En Pasto y su área de influencia, esto implica un trabajo conjunto con los cabildos indígenas.
 5. Dispersión Geográfica: El caso de las soluciones de vivienda rural en diversos municipios resalta la necesidad de un mayor esfuerzo logístico y coordinado para supervisar obras, materiales y ejecución de los contratos, siendo necesario recursos financieros para ejercer un control social integral de este tipo de proyectos.
- ✓ Pese al esfuerzo institucional existente para el apoyo a las veedurías formales, no existe evidencia contundente en relación con el valor agregado que las veedurías ciudadanas formalmente registradas tienen frente a aquellas iniciativas no formales de control social. Existe muy poca evidencia empírica documentada sobre sus dinámicas impactos y factores que impulsan a su éxito y este vacío de información conlleva a que no sea claro si las veedurías ciudadanas son por excelencia el mecanismo más adecuado para un efectivo control social por parte de la ciudadanía.
 - ✓ La adopción de buenas prácticas en la contratación estatal, el acceso oportuno a la información y la promoción de la participación de los ciudadanos robustecen la transparencia y la eficacia de la gestión pública. En los resguardos indígenas, la veeduría ciudadana se integra con la autonomía y el derecho propio de estas comunidades, posibilitando un control social adecuado a las realidades culturales y territoriales. En la medida en que se fortalezcan los mecanismos de capacitación, se garantice la protección de los veedores y se amplíe la coordinación institucional, las veedurías podrán seguir incidiendo de forma directa en la calidad de vida de la población. La participación ciudadana, respaldada por un marco normativo robusto y por la labor de la Contraloría, es pieza clave para un desarrollo sostenible, inclusivo y respetuoso de los derechos fundamentales en el país.
 - ✓ Las veedurías ciudadanas, por su naturaleza vigilante y participativa, se han convertido en uno de los principales impulsores de las buenas prácticas en la contratación estatal en Colombia. Su labor no suplanta la interventoría ni las entidades de control fiscal o disciplinario, pero complementa de manera significativa la supervisión oficial. Al exigir transparencia, detectar de forma temprana eventuales irregularidades y promover la rendición de cuentas, las veedurías fomentan que los procesos de contratación sean más confiables, equitativos y ajustados a los principios de eficiencia y responsabilidad social.
 - ✓ En la medida en que se profundicen estas metodologías y herramientas, la compra pública no solo cumplirá su propósito de adquirir bienes o ejecutar obras, sino que se convertirá en un factor detonante de la transformación social y el avance hacia la sostenibilidad, en armonía con la Agenda 2030 y los valores democráticos, la participación activa de la sociedad y la lucha contra la corrupción configuran un entorno propicio para avanzar en los objetivos de equidad, eficiencia institucional y prosperidad sostenible.
 - ✓ La IA ofrece potencial para mejorar la eficiencia y la detección de irregularidades a lo largo del ciclo de contratación (planeación, selección, ejecución y liquidación). Mediante el análisis de grandes volúmenes de datos (p. ej. informes de supervisión, movimientos presupuestales) y herramientas de aprendizaje automático, se pueden identificar patrones

que sugieran sobre costos, colusión entre oferentes o incumplimientos contractuales. Este enfoque integra una perspectiva de innovación y “transformación digital” que potencia la supervisión ejercida por las instituciones y la ciudadanía.

- ✓ La experiencia resalta la importancia de la veeduría ciudadana y la supervisión técnica en la detección temprana de incumplimientos. A su vez, expone la necesidad de liquidar los contratos de manera transparente y de exigir efectivamente las garantías de cumplimiento y responsabilidad civil, en conformidad con lo prescrito en la Ley 80 de 1993 y la jurisprudencia que la desarrolla.
- ✓ A pesar de la desconfianza inicial entre la veeduría ciudadana, la administración municipal y el contratista, el proceso de seguimiento y vigilancia del contrato LP003-2022, evolucionó hacia una relación más técnica y colaborativa. Gracias al acompañamiento de profesionales sociales, la intervención de la Personería Municipal y la supervisión de INVIAS, se promovió una mayor participación comunitaria, se fortaleció la transparencia y se facilitaron soluciones para la correcta ejecución del proyecto.

Este caso demuestra la importancia de la veeduría desde las etapas preliminares de los contratos públicos, ya que su intervención temprana permite mejorar la planificación, evitar modificaciones tardías y optimizar el uso de los recursos. Asimismo, resalta el papel de los medios de comunicación y las redes sociales en la difusión de información, aunque su uso debe manejarse con responsabilidad para evitar distorsiones que afecten la gestión de las obras.

- ✓ La finalización exitosa del contrato de obra No. 028-2017 fue el resultado de una gestión eficiente y un control riguroso por parte del comité veedor y la Contraloría. Su compromiso con la transparencia y la rendición de cuentas permitió asegurar el cumplimiento de los términos contractuales y la correcta utilización de los recursos públicos.

A pesar de que el proyecto no alcanzó el 100% de sus objetivos, la supervisión y el seguimiento continuo posibilitaron la detección temprana de incumplimientos, minimizando el impacto fiscal y garantizando la entrega de viviendas a poblaciones vulnerables. Este esfuerzo no solo contribuyó a la reducción de desigualdades y al desarrollo de comunidades rurales, sino que también estableció un referente de buenas prácticas en la gestión de proyectos de infraestructura.

- ✓ La labor conjunta de la Contraloría General de la República y el Centro de Estudios Fiscales de la Procuraduría ha resultado clave en la formación y la asistencia técnica a los veedores. Esto ha potenciado la capacidad de los ciudadanos para identificar y denunciar irregularidades, generando una relación más cercana entre el Estado y la comunidad. Asimismo, se ha destacado la importancia de un enfoque intercultural en las veedurías que abarque territorios indígenas, reconociendo la autonomía y las prácticas tradicionales de estos pueblos.
- ✓ Finalmente, el caso de Pasto confirma que las veedurías no están exentas de desafíos. La necesidad de mayor articulación interinstitucional, el acceso a la información, la seguridad de los veedores y la capacitación continua son aspectos fundamentales que requieren la adopción de políticas públicas coherentes y el compromiso firme de las autoridades locales. De esta manera, las veedurías seguirán contribuyendo al logro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, particularmente aquellos relacionados con la reducción de las desigualdades, la paz, la justicia y la solidez institucional.

Referencias

- Congreso de la República de Colombia. (1991). *Constitución Política de Colombia de 1991*. Political Database of the Americas. <https://pdba.georgetown.edu/Constitutions/Colombia/colombia91.pdf>
- Congreso de la República de Colombia. (1993, 28 de octubre). Ley 80 de 1993: *Estatuto General de Contratación*. https://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0080_1993.html
- Congreso de la República de Colombia. (2003, 18 de noviembre). Ley 850 de 2003: *Veedurías Ciudadanas*. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=10465>
- Congreso de la República de Colombia. (2007, 16 de julio). Ley 1150 de 2007: *Modificaciones a la Contratación Estatal*. https://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1150_2007.html
- Congreso de la República de Colombia. (2011, 12 de julio). Ley 1474 de 2011: *Estatuto Anticorrupción*. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=43205>
- Congreso de la República de Colombia. (2015, 6 de julio). Ley 1757 de 2015: *Mecanismos de Participación Ciudadana*. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=58008>
- Congreso de la República de Colombia. (1991, 4 de marzo). Ley 21 de 1991: *Convenio 169 de la OIT*. https://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0021_1991.html
- Corte Constitucional de Colombia. (1994). *Sentencia C-180 de 1994*. <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1994/C-180-94.htm>
- Corte Constitucional de Colombia. (2000). *Sentencia C-371 de 2000*. <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2000/C-371-00.htm>
- Corte Constitucional de Colombia. (2009). *Sentencia T-514 de 2009*. <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2009/T-514-09.htm>
- Corte Constitucional de Colombia. (2010). *Sentencia T-617 de 2010*. <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2010/T-617-10.htm>
- Consejo de Estado de Colombia. (s.f.). *Jurisprudencia sobre responsabilidad fiscal y administrativa*. <https://www.consejodeestado.gov.co>
- Contraloría General de la República. (2023). *Informe de gestión al Congreso y al Presidente de la República: Una Contraloría con independencia para el cambio, 2023-2024*. <https://www.contraloria.gov.co>
- Naciones Unidas. (2015). *Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible (ODS)*. <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/agenda-2030/>
- Guevara Sierra, V. (2020). *Aprendizajes y aportes de la pedagogía del control social al seguimiento del acuerdo de paz*. Pontificia Universidad Javeriana. https://repository.javeriana.edu.co/bitstream/handle/10554/43547/2019-06-05_Tesis_Control-Social_acuedopaz_Virginia_Guevara.pdf
- Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente & Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. (s.f.). *Guía de contratación pública sostenible y socialmente responsable*. <https://www.colombiacompra.gov.co>

- Cepeda Villarreal, M. (2022). *El control social en Colombia: Un balance sobre las veedurías ciudadanas*. Universidad Nacional de Colombia.
- Fiduagraria S.A. (2017). *Manual de Contratación de Bienes y Servicios del Patrimonio Autónomo VISR*.
- Murillo Urrutia, L. G. (2020). *Control social y participación ciudadana en la gestión pública*.
- INVIAS. (2022). *Contrato de obra No. LP003-2022*. <https://www.invias.gov.co>