

DOCUMENTO METODOLÓGICO PARA GENERAR ALERTAS TEMPRANAS QUE LA  
PARTICIPACION CIUDADANA EN EL CONTROL FISCAL DEL GASTO PÚBLICO

PRESENTADO POR:

MAURICIO ENRIQUE DE CASTRO MAZZILLO

A

LA AUDITORIA GENERAL DE LA REPUBLICA

BARRANQUILLA ENERO 20 DE 2016

## **TABLA DE CONTENIDO**

0. IMPORTANCIA

1. OBJETIVO

1.1. OBJETIVO GENERAL

1.1.1. OBJETIVO ESPECIFICOS

2. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

3. JUSTIFICACION

4. MARCO TEORICO

5. PARTICIPACION CIUDADANA DENTRO DE UN ESTADO DE DERECHO

5.1. MECANISMOS DE PARTICIPACION CIUDADANA

5.2. PROCESOS MECANISMOS Y ESPACIOS DE PARTICIPACIÓN

5.2.1. PARTICIPACIÓN CIUDADANA

5.3. PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN EL CONTROL FISCAL

5.3.1 Orientación de la participación ciudadana y comunitaria.

5.4. NO DEBE HABER PODER SIN CONTROL

5.5. PROCESOS MECANISMOS Y ESPACIOS DE PARTICIPACIÓN

6. MARCO JURIDICO.

7. MARCO METODOLOGICO

7.1. TIPO DE INVESTIGACION

7.2. ESTRUCTURA DE UN DOCUMENTO DE CONTROL INTERNO CON PARTICIPACION CIUDADANA

7.3. FORMAS DE CONTROL DOCUMENTO DE CONTROL INTERNO CON PARTICIPACION CIUDADANA

8. CONCLUSIONES

9. RECOMENDACIONES

ANEXOS

## IMPORTANCIA

El presente documento tiene como objetivo evidenciar la relevancia de la participación ciudadana como principio transversal que impacta el control fiscal y contribuye a la generación de valor público.

Para ello es fundamental crear y/o perfeccionar mecanismos que propicien unas relaciones más cercanas entre la Auditoría General de la República y la ciudadanía para producir un mutuo y fructífero fortalecimiento tanto de la Auditoría General de la República, como de la sociedad civil, en relación con sus propias capacidades y prácticas, en aras de incidir positivamente en el fortalecimiento del sistema de control de gasto público como un todo.

En ese contexto, el presente documento concibe la participación ciudadana como un principio transversal que impacta el control fiscal y contribuye a que éste genere un mayor valor público o beneficio del que se obtendría si no se aprovecharan las sinergias con la ciudadanía. Lo anterior en procura de potenciar el alcance, la oportunidad y la efectividad del control fiscal sobre el uso de los recursos públicos y el ejercicio del derecho ciudadano al control social.

En este sentido, el control fiscal participativo es una estrategia para la eficaz administración territorial en Colombia puesto que contribuye dar mejores usos a los recursos y lograr mejores resultados y por ende una mejor credibilidad de la comunidad en las entidades que ejercen el control fiscal del país. Por esto, cabe destacar que estas entidades deben adelantar su ejercicio misional de una manera transparente, oportuna e imparcial, generando así confianza en la ciudadanía que usualmente reporta reiteradas manifestaciones de inconformidad en el uso de los Recursos Públicos.

En este sentido, el Estado debe fortalecer el control ejercido por la comunidad en la vigilancia de los recursos públicos, teniendo en cuenta que el control fiscal participativo permite que a través de las manifestaciones que son interpuestas por la comunidad en las diferentes actividades ejecutadas con recursos públicos y que así como pueden ser realizadas de forma exitosas, otras se harán de una manera ineficiente desviando los recursos públicos que le corresponden a la comunidad. Además del control adelantado

por la Auditoria General de la Republica, este control fiscal participativo ayudará, en el cumplimiento de sus objetivos y así realizar una gestión eficaz.

## **1. OBJETIVO**

### **1.1. OBJETIVO GENERAL**

Diseñar un documento que sirva de apoyo a la Auditoría General de la República, entidad que tiene el ánimo de ayudar a la administración para generar alertas tempranas que involucren a la participación ciudadana en los temas de control interno, con el propósito de realizar un proceso de gestión del conocimiento y capacitación con los funcionarios del Área Misional de la Entidad. Para el mejor y eficaz desempeño de sus funciones en busca del cumplimiento de las políticas Estatales, marcando pautas que correspondan a los requisitos que deben animar un eficiente sistema de control interno con una participación de la ciudadanía.

### **1.2. OBJETIVOS ESPECÍFICOS**

Establecer las pautas para el mejoramiento continuo del sistema de control interno en la entidad, que garanticen mediante el diseño del documento implementado y disponga de los diferentes procesos administrativos de planeación y contenga los mecanismos adecuados para el logro de los planes desarrollados y demás fines sociales de participación ciudadana.

Prevenir errores, desaciertos, fraudes o irregularidades financieras y administrativas.

Verificar y asegurar la suficiente idoneidad y eficiencia del recurso humano al servicio de la entidad.

Garantizar la correcta y permanente evaluación, análisis y seguimiento de la gestión organizacional por parte del ciudadano.

Propender que se cumplan los objetivos, metas y políticas trazadas por la administración con el ánimo de establecer un adecuado sistema de control interno que involucre a la ciudadanía en la vigilancia y observancia del gasto público

## 2. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

En Colombia no se ha resuelto el problema del control fiscalizador frente al uso de los recursos públicos y por más que se han expedido abundantes normas, el factor más común es el descontrol y la confusión. Interpretando la constitución de 1991, se expidió la ley 87 de 1993 que debería operar como ley marco del control interno, pero ha habido muchas falencias al aplicarlo por parte de la administración.

La Carta Magna coloca a las personas en el núcleo de la sociedad y el aparato estatal a su servicio. El poder público en una constitución democrática no pertenece a una institución o a una persona determinada sino a la comunidad que es cada uno de los hombres y mujeres que conforman la población

La problemática radica en el desinterés que presenta la población, dado que no pueden hacer a un lado una serie de situaciones que se suscitan a raíz de fenómenos como la corrupción y muchas veces la impunidad acciones por medio de las cuales, los servidores públicos los lleva a omitir el cumplimiento de los deberes formales inherentes de su cargo con el objeto de obtener algún tipo de beneficio personal. Sumado a lo anterior, nos encontramos frente a la aplicación de las normas del control fiscal, cuyo resultado negativo, en su debida proporción respecto del positivo, nos permite evidenciar los costos de la ilegalidad; por el contrario, se configura un mensaje opuesto al socialmente deseable: la ilegalidad es rentable, pues sus costos para los infractores son mínimos

Ahora bien, la contratación pública es la forma como se ejecuta el gasto público. Por este motivo, resulta obvia la existencia de numerosas denuncias y escándalos de corrupción relacionados con la contratación estatal, esto ocurre en muchos lugares del mundo. Colombia tiene constitucionalmente garantizado el derecho a la información. En este aspecto se ha avanzado significativamente, al garantizar el acceso a la información pública a todos los ciudadanos. A pesar de ello, todavía hace falta garantizar que la información se haga pública en tiempo real, que esté disponible de manera constante y certificar su calidad.

La información de las instituciones públicas debe contener datos sobre su presupuesto y la forma como éste se distribuye y ejecuta, la información relativa a su personal y la de sus contratistas, así como la información sobre los procesos y trámites que se adelantan en cada entidad, incluyendo la información de sus procesos judiciales y conciliaciones.

Las causas anteriormente relatadas, permiten que los ciudadanos pierdan el sentido de pertenencia tanto por el bienestar del gasto público, que es el suyo mismo, como el interés que deben conservar y materializar a la hora de velar porque los recursos públicos sean manejados e invertidos de forma adecuada y oportuna. Sumado a lo anterior tenemos, que la desinformación es absoluta, sorprendente resulta ser el hecho de que, ni personas de un nivel cultural y estrato socioeconómico mediano tengan conocimiento de herramientas como el Control Fiscal Participativo.

Lo que realmente agrava la situación es la falta de conciencia de los ciudadanos, de ahí la certeza que presenta el enunciado que a continuación nos vamos a permitir traer a colación “la ignorancia no sirve de excusa”, en el sentido de que lamentablemente la voluntad de pretender cada día inmiscuirse en los manejos de lo público se configura inexistente. Siendo éste el real motivo de preocupación

### 3. JUSTIFICACION

La presencia del control interno, dota indudablemente a la administración pública de elementos para la evaluación y retroalimentación de su gestión, fortalece el principio de responsabilidad en cabeza de los administradores y previene la posible e indebida coadministración por parte de los organismos de control.

La participación ciudadana en el control fiscal es herramienta que se debe fortalecer ya que la comunidad ha de ser un agente activo en la vigilancia del uso adecuado de los recursos públicos. En este sentido, el control fiscal participativo es una estrategia para la eficaz administración territorial en Colombia puesto que contribuye dar mejores usos a los recursos y lograr mejores resultados y por ende una mejor credibilidad de la comunidad en las entidades que ejercen el control fiscal del país.

La Constitución Política de Colombia establece como principio fundamental que Colombia es un Estado Social de Derecho, organizado en forma de república unitaria, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general

Los principales problemas relacionados con el ejercicio del control fiscal participativo, se asocian a la falta de información y de capacidad para el seguimiento a la gestión pública, lo que termina por determinar los bajos niveles de participación ciudadana en el control social.

La ausencia de información sistematizada no permite contar con un inventario de buenas prácticas de control social participativo ni garantizar su socialización ni su posterior institucionalización. Lo anterior pone de manifiesto las grandes debilidades en términos de difusión de mecanismos y escenarios de participación, además que esta situación se acentúa en las zonas más deprimidas del país donde las condiciones económicas, sociales y de seguridad hacen que los asuntos de la participación y el control social, aun siendo necesarias para mitigar los riesgos de corrupción, pasen a un segundo plano.

Es fundamental profundizar la concepción de democracia participativa, en la que la gestión pública no se limita a la gestión de las instituciones del Estado sino que involucra la gestión de lo público, entendiendo lo público como aquello que conviene a todos o como la “suma de voluntades, esfuerzos y recursos que tienen como meta el diseño y el cumplimiento de reglas que son de interés general”, concibiendo interés como los asuntos comunes.

Como resultado final del sistema de control interno se logra positivamente una administración responsable y comprometida en la prevención del fraude, malgasto y abuso en el manejo de los bienes públicos, alimentada con una dedicada voluntad para la búsqueda del principio de economía, eficacia y celeridad en su gestión por parte del administrador, desligándolo, por lo demás, de una función de control externo y redundante, para poder permitir la independencia suficiente que deberá acudir a los organismos de control fiscal para el examen posterior que les compete, a la luz de la nueva administración.

#### 4. MARCO TEORICO

La Constitución de 1991 amplio de manera significativa la visión de Control Fiscal en el país, al establecer que la vigilancia del control fiscal se ejercerá no solamente sobre las entidades públicas, sino también sobre los particulares que manejen fondos o bienes de la nación y de las entidades territoriales (Constitución Política de Colombia 1991 , art. 267 y 272). De esta forma se establece el principio de universalidad de la vigilancia fiscal, pues se determina que donde haya un bien o recurso público allí llegara el control fiscal, sin tener en cuenta la naturaleza pública o privada de la persona natural o jurídica que lo administre.

De acuerdo a lo anterior, las entidades competentes que vigilan el buen manejo de los recursos públicos, cuenta con distintas herramientas que permiten involucrar a la ciudadanía a ejercer un control fiscal participativo sobre la adecuada utilización de los recursos públicos, en los proyectos que ejecutan las entidades del nivel territorial. Estas herramientas pueden ser la denuncia, la queja, las creaciones de veedurías contemplado en el artículo 99 de la Ley 134 de 1994 y en su artículo 167 se ha referido de la siguiente manera:

*“Art 167. Participación comunitaria en los organismos de control. Los de control fiscal vincularan a la comunidad en la realización de su gestión fiscal sobre el desarrollo de los planes, programas y actividades que realice la entidad fiscalizada, para que ella a través de los ciudadanos de los organismo de participación comunitaria, pueda garantizar que la función del Estado esté orientada a buscar beneficios de interés común, que ayuden a valorar que sus contribuciones estén siendo dirigidas en búsqueda de beneficio social”*

Las causas anteriormente relatadas, permiten que los ciudadanos pierdan el sentido de pertenencia tanto por el bienestar del gasto público, que es el suyo mismo, como el interés que deben conservar y materializar a la hora de velar porque los recursos públicos sean manejados e invertidos de forma adecuada y oportuna.

Sumado a lo anterior tenemos, que la desinformación es absoluta, sorprendente resulta ser el hecho de que, ni personas de un nivel cultural y estrato socioeconómico mediano tengan conocimiento de herramientas como el Control Fiscal Participativo.

Lo que realmente agrava la situación es la falta de conciencia de los ciudadanos, de ahí la certeza que presenta el enunciado que a continuación nos vamos a permitir traer a colación “la ignorancia no sirve de excusa”, en el sentido de que lamentablemente la voluntad de pretender cada día inmiscuirse en los manejos de lo público se configura inexistente. Siendo éste el real motivo de preocupación

La constitución introdujo en Colombia una nueva forma de Estado: El Estado Social de Derecho, que representa una concepción evolucionada de democracia donde se reconoce, como lo señala Manuel García Pelayo, que “no es posible un ejercicio real de la libertad si su establecimiento y garantías formales, no van acompañadas de unas condiciones existenciales mínimas”.<sup>7</sup> Para ello, el Estado asume la función de distribuir determinados bienes jurídicos de contenido material a la población. En desarrollo del concepto señalado, la Constitución de 1991 otorgó especial relevancia al gasto público social y consagró, en el artículo 366, como “objetivo fundamental de su actividad la solución de las necesidades insatisfechas de salud, de educación, de saneamiento ambiental y de agua potable”.

El Control Fiscal Participativo es una categoría conceptual acuñada para referirse a los espacios comunes de experiencia entre el control ciudadano y el control fiscal, el cual consiste en un conjunto integral y armónico de estrategias que hacen posible el encuentro y articulación de ambos espacios de control. Las estrategias condensan una serie de actividades que combinan a su vez contenidos, medios y metodologías en las que se expresan el universo de tareas que adelantan las contralorías en el país. Estas estrategias son:

- Información como condición ineludible para la participación
- Formación de la ciudadanía por vía de la capacitación y la deliberación
- Atención de denuncias, quejas y demás solicitudes de origen ciudadano
- Organización social como una forma de ejercer la vigilancia.
- Auditorías articuladas con organizaciones de la sociedad civil como expresión de la vinculación de la ciudadanía al ejercicio mismo del control fiscal.

Así, sobre la base que el conjunto de actividades que las contralorías adelantan tras este desafío son susceptibles de recogerse y expresarse bajo un esquema que se ha dado en llamar **control fiscal participativo\***, se ha avanzado en la construcción de un instrumento de planificación estratégica que busca la comunicación y coordinación armónica entre los órganos responsables del control fiscal desde el municipio, el distrito y el departamento; se trata de la Agenda Interinstitucional para la Armonización del Sistema Nacional de Control Fiscal Participativo.

Este instrumento es ante todo la resultante de un proceso de construcción colectiva y en si mismo es expresión de la voluntad de trabajo conjunto entre las contralorías en lo que a la participación ciudadana en el control se refiere.

Con base en lo anterior, se genera un documento fundamentado en los siguientes criterios: Ser un documento marco para el nivel nacional que propone unas líneas de acción frente a cada una de las cinco estrategias del Sistema de Control Fiscal Participativo:

**Estrategia de información, estrategia de formación, estrategia de atención de denuncias, estrategia de organización y estrategia de auditorías articuladas;** y como tal espera servir de derrotero para la construcción o planificación en municipios, distritos y/o departamentos de sendas agendas territoriales de armonización entre los entes de control territoriales y las gerencias departamentales de la Auditoría General de la República.

Con base a lo anterior, generamos un documento fundamentado en los siguientes criterios. Ser un documento marco para nivel nacional que propone unas líneas de acción frente a cada una de las cinco estrategias del Sistema de Control Fiscal Participativo:

Estrategia de información,

Estrategia de formación,

Estrategia de atención de denuncias,

Estrategia de organización

Estrategia de auditorías articuladas

## **5. PARTICIPACION CIUDADANA DENTRO DE UN ESTADO DE DERECHO**

Desde 1994, la Contraloría General de la República habilitó un espacio para que los ciudadanos denunciaran las irregularidades en el manejo de los recursos públicos, creando la División de Participación Ciudadana.

Ante el reto de convertir el andamiaje institucional en una estructura eficiente, que respondiera a las expectativas de la ciudadanía, se inicia en 1999 un importante proceso de reestructuración que, entre otros aspectos, posicionó la participación ciudadana en el control fiscal como un pilar fundamental para cumplir con la misión que constitucionalmente le fue asignada a la Contraloría General de la República.

Es así como el decreto 267 de febrero de 2000 en su artículo 55 crea la Contraloría Delegada para la Participación Ciudadana, la cual cuenta con dos direcciones: la de Atención Ciudadana y la de Promoción y Desarrollo del Control Ciudadano, encargadas de implementar el Sistema de Control Fiscal Participativo.

### **Sistema de Control Fiscal Participativo**

La Contraloría Delegada para la Participación Ciudadana pone en práctica el concepto de control fiscal participativo como el conjunto de estrategias que posibilitan la articulación del control ciudadano y el control fiscal que compete a la Contraloría.

Estas estrategias están orientadas a promover, formar y garantizar una participación activa y comprometida de la ciudadanía con la salvaguarda y vigilancia del manejo de lo público, así como a apoyar la labor de vigilancia fiscal sobre la gestión pública y a garantizar su transparencia y mejoramiento.

El control fiscal participativo está conformado por cinco estrategias: 1).información, 2). formación, 3). organización, 4) atención de quejas y denuncias y, 5).auditorías articuladas.

## **5.1. MECANISMOS DE PARTICIPACION CIUDADANA**

### **1. Información**

Estar informado es un deber y un derecho del ciudadano en tanto ello le permite acceder al conocimiento de su entorno y también a la información pública para tener conciencia y opinión frente al manejo de lo público y de esta manera fundamentar cualquier acción comprometida. Por tal razón, la Contraloría General de la República pone a disposición de los ciudadanos, por distintos medios, información sobre las estrategias del sistema del control fiscal participativo, las entidades que vigila y los planes, programas y proyectos de utilidad para el ejercicio del control ciudadano. Para obtener información general sobre la Contraloría, los procesos y temas que desarrolla en cumplimiento de sus funciones, los ciudadanos pueden consultar diferentes documentos que están a disposición en la biblioteca “Esteban Jaramillo” en la ciudad de Bogotá, carrera 10 No. 19-64 Piso 3 y en las oficinas de las gerencias departamentales. La Contraloría Delegada para la participación Ciudadana adelanta la divulgación de sus diferentes actividades a través del periódico “Agenda Ciudadana”, la página web, guías, cartilla y folletos.

### **2. Formación**

Para hacer efectiva la contribución de los ciudadanos y de las organizaciones sociales en el control y vigilancia de la gestión pública, la Contraloría Delegada para la Participación Ciudadana en Bogotá y las gerencias de la CGR en cada departamento adelantan la estrategia de formación de la ciudadanía con acciones de sensibilización, capacitación y deliberación pública.

#### **Sensibilización y capacitación**

La sensibilización está encaminada a facilitar espacios de motivación y reflexión para promover la apropiación de lo público y la concienciación de la importancia de su

cuidado como derecho y deber de todos los ciudadanos a través de las diferentes estrategias de control fiscal participativo definidas por la CGR.

La capacitación está orientada a desarrollar habilidades y competencias para que el ciudadano, de manera individual o colectiva, pueda ejercer vigilancia, seguimiento y evaluación a la gestión pública, al desarrollo de proyectos y a la prestación de servicios públicos.

Todas las acciones educativas están enmarcadas dentro de métodos pedagógicos que enfatizan el proceso de “aprender haciendo”, a partir de las experiencias y vivencias de los participantes y con base en desarrollos temáticos y metodológicos elaborados por el grupo de facilitadores de la Contraloría Delegada para la Participación Ciudadana, que han sido publicados en una separata titulada “Sexto Poder, una estrategia para restaurar el poder del control” y en módulos que tratan temas tales como: Organización y Estructura del Estado Colombiano, Control Ciudadano como Mecanismo de Vigilancia de la Gestión Pública, Control Ciudadano a la Contratación Estatal, Sistema de Información para la Vigilancia de la Contratación Estatal-SICE, Instrumentos y Mecanismos de Participación Ciudadana, Control Ciudadano a la Inversión de las Regalías Directas, Descentralización y Entidades Territoriales, Control Fiscal Participativo, Control Fiscal Participativo con Comunidades Indígenas, Mecanismos para la Protección de los Derechos Ciudadanos y Control Fiscal Participativo a las Empresas de Servicios Públicos Domiciliarios. Para participar en estas acciones de formación, el ciudadano y la organización social interesados pueden solicitarlo y, una vez estudiada la competencia y la pertinencia de la solicitud, ésta será programada.

### **Deliberación pública**

La Contraloría General de la República promueve espacios de deliberación pública tales como foros de interés ciudadano y audiencias públicas. El propósito de los foros de interés ciudadano es dar la oportunidad a la ciudadanía de manifestar su percepción de las problemáticas de los diferentes sectores y proponer en consenso soluciones viables, posibles y pertinentes que se desarrollen en Agendas Ciudadanas con el compromiso de las instituciones involucradas. Las audiencias públicas permiten a personas naturales y jurídicas, públicas y privadas informarse e intercambiar criterios, hacer observaciones

y propuestas, así como denunciar presuntas irregularidades sobre planes, proyectos, programas y recursos que son de interés de la colectividad. Los ciudadanos y las organizaciones sociales interesados en participar deben inscribirse previamente de acuerdo con el procedimiento establecido en la convocatoria que realiza la Contraloría para tales fines.

### **3. Organización**

La acción organizada de los ciudadanos es la que construye tejido social, así se pasa de ciudadanos a ciudadanía y de organizaciones desarticuladas o aisladas a sociedad organizada. De esta manera, se amplían el alcance y el impacto del control ciudadano.

Con fundamento en el mandato constitucional contenido en el Artículo 270 y en la Ley 850 de 2003, la Contraloría General de la República promueve con asesoría y capacitación la conformación y fortalecimiento de las veedurías ciudadanas y sus redes para articularlas al control fiscal de programas y proyectos de su interés, bien sea por su impacto o por el monto de los recursos.

Para asesorar la conformación de estas organizaciones se cuenta con un procedimiento que va desde la definición del objeto del control ciudadano hasta su constitución legal, además del establecimiento de alianzas estratégicas para el logro de un control ciudadano efectivo.

### **4. Auditorías Articuladas**

Esta estrategia se centra en la vinculación de organizaciones sociales, gremiales, académicas y sindicales en algunas etapas del proceso auditor. Se busca que estas organizaciones sean idóneas y tengan conocimiento de la entidad o del sector objeto de la auditoría para que participen con sus aportes técnicos. Las organizaciones sociales que se vinculan suscriben con la Contraloría General de la República convenios de cooperación para la vigilancia de la gestión pública en los que se comprometen a trabajar bajo los principios de confidencialidad, objetividad, seriedad, responsabilidad y reserva. Las organizaciones interesadas en participar se capacitan en esta estrategia

para su articulación con los equipos auditores y hacen sus aportes en las mesas de trabajo. Las organizaciones sociales articuladas al proceso auditor pueden, además, constituirse en Veeduría Ciudadana y también hacer el seguimiento de los planes de mejoramiento, procesos, planes, proyectos o programas de la entidad auditada; pueden presentar iniciativas que se constituyen en aportes para la elaboración del Plan General de Auditoría, PGA.

## **5. Atención de Quejas y Denuncias**

La participación ciudadana se convierte, sin lugar a dudas, en eje fundamental para el logro de resultados positivos en la lucha contra la corrupción, puesto que la labor de la Contraloría General de la República sumada al concurso de la ciudadanía conforma una estrategia para combatirla de manera frontal y decidida. El ciudadano puede contribuir en el logro de estos propósitos, denunciando en forma responsable y objetiva hechos que considere que van en contra del buen uso de los recursos públicos.

Competencia de la Contraloría General de la República Para presentar una denuncia ante la CGR, el ciudadano debe tener en cuenta que esta entidad tiene bajo su responsabilidad el control fiscal de los bienes y fondos del orden nacional. La Contraloría General no tiene competencia para efectuar el control fiscal respecto de los bienes y fondos propios de los departamentos o municipios, salvo en los casos en que ejerza el control excepcional, de conformidad con las normas legales vigentes. En consecuencia, si se conoce alguna irregularidad con relación al manejo de los recursos departamentales o municipales, se deberá presentar la denuncia ante las contralorías territoriales correspondientes. Si la denuncia que un ciudadano presenta no es competencia de la Contraloría General de la República, en cumplimiento de lo dispuesto en el Artículo 33 del Código Contencioso

## **5.2. PROCESOS MECANISMOS Y ESPACIOS DE PARTICIPACIÓN**

### **5.2.1. PARTICIPACIÓN CIUDADANA**

Pilar del control fiscal, aunque a veces suela vérsese como algo “accesorio”. Tal como lo expone la ponencia de Charris y Ochoa: “A la cabeza del control fiscal está el Contralor

General de la República, elegido por el Congreso en pleno, de terna integrada por los candidatos presentados en razón de uno por la Corte Constitucional, uno por la Corte Suprema de Justicia y uno por el Consejo de Estado. Se escucharon diferentes propuestas sobre la forma de designación, desde la elección popular, pasando por la elección a cargo de las cortes nacionales. Sin embargo, basados en el artículo 14 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, se reconoció que el fundamento del control de la gestión fiscal radicaba en el pueblo. De allí surgió la conclusión de que dicha designación correspondía al Congreso en representación del pueblo”.

Cuando hablamos de participación ciudadana (entiéndase individual) en el control fiscal, también debemos hablar de participación comunitaria. “La cultura del autocontrol no debe construirse tan solo a nivel individual, sino colectiva y de manera horizontal”.

En estrecha relación con la democracia participativa, adoptada como elemento esencial del Estado colombiano, se desarrolló la intervención ciudadana mediante una ley que organiza las formas y los sistemas de participación en la vigilancia de la gestión pública en los diversos niveles administrativos y en la evaluación de sus resultados (artículo 270 C.N.). El control ciudadano es asimilable a un órgano del poder originario del pueblo (artículo 3) y expresión del derecho fundamental a participar en el control del poder político y de la administración pública (artículos 42 y 103 constitucionales; desarrollado por la Ley 134 de 1994, Ley 472 de 1998 y Ley 850 de 2003, entre otras). Dicho derecho puede manifestarse de múltiples formas tales como la revocatoria del mandato, las acciones populares, las veedurías ciudadanas, entre otras.

La participación ciudadana está presente en toda la Carta Política como principio orientador del Estado Social de Derecho. En relación con el control fiscal, luego de un primer intento de establecimiento de los mecanismos de participación ciudadana con la Ley 563 de 2000, declarada inexecutable mediante sentencia C- 1338, se expidió la Ley 850 de 2000, por medio de la cual se reglamentan las veedurías ciudadanas. Su objeto principal consiste en la regulación de la vigilancia de la gestión pública por parte de los ciudadanos organizados en veedurías, sujetas en el ejercicio de sus actividades de vigilancia de la gestión administrativa a los intereses generales y a la observancia de los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad establecidos en el artículo 209 de la Constitución.

En este sentido, es de especial importancia la vigilancia ejercida por las veedurías ciudadanas sobre la correcta contratación y aplicación de los recursos públicos; su asignación conforme a las disposiciones legales y a los planes, programas y proyectos debidamente aprobados; el cumplimiento de los cometidos estatales y la consecución de la cobertura efectiva a los beneficiarios, quienes deben ser atendidos de conformidad con los preceptos de calidad, oportunidad y efectividad de las intervenciones públicas y la transparencia y eficacia de la contratación pública.

Las veedurías ejercen vigilancia preventiva y posterior del proceso de gestión y hacen recomendaciones escritas y oportunas ante las entidades que ejecutan los programas, proyectos o contratos así como ante los organismos de control del Estado, con el objeto de mejorar la eficiencia institucional y la actuación de los funcionarios públicos. Para facilitar la labor de las veedurías, la ley les otorga el derecho a obtener, de los supervisores, interventores, contratistas y de las entidades públicas contratantes, la información que permitan conocer los criterios que sustentan la toma de decisiones relativas a la gestión fiscal y administrativa. Esta información solicitada por las veedurías es de obligatoria respuesta.

De otra parte, la Ley 42 de 1993, al organizar el control fiscal, confiere a los contralores la obligación de promover y colaborar eficazmente con la ciudadanía en el ejercicio del control fiscal. Esta función se desarrolló mediante:

- a) el suministro de información de utilidad para posibilitar el ejercicio del control ciudadano;
- b) la formación de veedores ciudadanos en áreas relacionadas con la sensibilización y deliberación pública como ejercicios democráticos orientados a la construcción de agendas ciudadanas;
- c) la realización de auditorías articuladas con veedurías ciudadanas, mediante la convocatoria a organizaciones sociales, gremiales, académicas a participar con los auditores, en algunas etapas del ejercicio del control fiscal, y
- d) el establecimiento de un sistema de recepción y trámite oportuno de denuncias.

La participación ciudadana en la vigilancia de lo público y su articulación al ejercicio del control fiscal se constituye en una línea de armonización a la que se ha dado la prioridad requerida como tarea misional de los órganos de control fiscal.

Tras este propósito la realidad constata que las contralorías han intentado y adelantado, muchas veces con éxito y en otras con no tanto, acciones en diferentes estrategias y con los medios y recursos a su alcance.

Hoy por hoy, este desempeño interpela su quehacer y pone en evidencia la importancia de dialogar entre sí para compartir aprendizajes, experiencias e instrumentos, unificar criterios y coordinar acciones a fin de lograr efectividad, es decir, que con eficiencia y eficacia los esfuerzos e inversiones de las contralorías para la atención de las demandas ciudadanas y para la promoción de la participación de los ciudadanos y sus organizaciones se exprese en una mejor vigilancia de lo público, en la erradicación de la corrupción y en la consolidación de capital social en Colombia por la vía del ejercicio del control ciudadano y de su real articulación al ejercicio del control fiscal.

Desde este ineludible marco general para las contralorías, el Sinacof ha llevado a cabo dos encuentros nacionales de formación con funcionarios que se desempeñan en el área de participación ciudadana, con la integración de 55 contralorías territoriales, y por la Contraloría General de la República las 32 gerencias departamentales y representantes de dependencias del nivel central con responsabilidad en el tema

Producto de estos encuentros de aprendizajes compartidos, se ha logrado madurar la conciencia frente a la imperiosa necesidad que afrontan los órganos de control fiscal desde el nivel territorial, de concertar y aunar esfuerzos y recursos encaminados, como ya se ha señalado, a la promoción efectiva de la participación ciudadana en la vigilancia de lo que es de todos. Así, sobre la base que el conjunto de actividades que las contralorías adelantan tras este desafío son susceptibles de recogerse y expresarse bajo un esquema que se ha dado en llamar control fiscal participativo\*, se ha avanzado en la construcción de un instrumento de planificación estratégica que busca la comunicación y coordinación armónica entre los órganos responsables del control fiscal desde el municipio, el distrito y el departamento; se trata de la Agenda Interinstitucional para la Armonización del Sistema Nacional de Control Fiscal Participativo.

Este instrumento es ante todo la resultante de un proceso de construcción colectiva y en si mismo es expresión de la voluntad de trabajo conjunto entre las contralorías en lo que a la participación ciudadana en el control se refiere. Con base en lo anterior, se genera un documento fundamentado en los siguientes criterios:

Ser un documento marco para el nivel nacional que propone unas líneas de acción frente a cada una de las cinco estrategias del Sistema de Control Fiscal Participativo: Estrategia de información, estrategia de formación, estrategia de atención de denuncias, estrategia de organización y estrategia de auditorías articuladas; y como tal espera servir de derrotero para la construcción o planificación en municipios, distritos y/o departamentos de sendas agendas territoriales de armonización entre contralorías territoriales y las gerencias departamentales de la Contraloría General de la República.

- Ser la resultante de las contribuciones de las mesas de deliberación por estrategias que sesionaron en el Encuentro Nacional de Formación, con fundamento en las cinco agendas construidas en dichos ejercicios, para unificar en un cuerpo coherente y con una visión estratégica una sola agenda. Siendo así, se adoptó como criterio metodológico transformar cada una de las agendas por estrategia en un solo eje problemático para así integrar la Agenda Marco Nacional por cinco líneas estratégicas de acción.

- A su vez, las líneas de acción se conciben como espacios de armonización entre las contralorías desde el nivel territorial, por lo que su redacción se centró en los aspectos estrictamente referidos a las relaciones de comunicación, coordinación y concertación de actividades y recursos, dejando reservados los aspectos referidos a la ciudadanía como los impactos esperados por efectos de esa armonización de los órganos de control fiscal. Esta visión se plasmó en los objetivos o finalidad que se atribuye a los estados futuros en los que se transformó cada problema.

- Para facilitar los ejercicios de planificación de las Agendas Interinstitucionales Territoriales se propone una matriz que plasma frente a las líneas de acción con los indicadores de la Agenda Marco Nacional las actividades específicas que desarrollarán a ese nivel con sus respectivas metas, tiempos, recursos.

- La Agenda Marco Nacional y las sendas Agendas Territoriales contarán con su debida formalización en las instancias correspondientes. De la misma manera y como respaldo a la voluntad política de los contralores de promover la participación ciudadana en el control a la gestión pública se realizó un acto administrativo de armonización del Sistema Nacional de Control Fiscal Participativo, cuyo principal instrumento será la Agenda Interinstitucional que hoy se concerta.

. La agenda requiere para su puesta en marcha y exitoso desarrollo de unos mecanismos de comunicación y de seguimiento que comprometen el concurso de los funcionarios desde el nivel territorial y que se escalará a nivel regional y hasta el nivel nacional. Para ello, se busca operar como redes de comunicación en servidores departamentales, donde se encuentran las contralorías de esta jurisdicción y a su vez se intercomunican con servidores regionales y el nacional. En este proceso de intercomunicación se hará uso de los medios de comunicación y tecnología al alcance de todos, sin desconocer las particularidades y diferencias entre las contralorías, los municipios, los distritos, los departamentos y las regiones, en todo caso, el servidor nacional de la red estructurará la estrategia operativa y de apoyo de esta red.

- Respecto del seguimiento, se concretará el mecanismo que se estime idóneo para monitorear y consolidar los avances y logros en el desarrollo de la agenda. De tal manera que se esperan en el marco de la videoconferencia sugerencias al respecto.

### **5.3. PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN EL CONTROL FISCAL**

El apoyo de la ciudadanía y de la comunidad no sólo en la denuncia de posibles o de comprobados casos de corrupción mejora el funcionamiento de la administración, sino porque el empoderamiento progresivo de ambas es un camino acaso más idóneo para construir una sociedad algo más equitativa. ¿Cómo podríamos juzgar la política solo en términos economistas? ¿Es plausible tener que generar diversos incentivos, no sólo en términos pecuniarios, para que la ciudadanía y la comunidad participen en el control fiscal? ¿No somos acaso nosotros mismos los directos perjudicados con el fraude fiscal? La participación, en un sentido amplio habría que entenderla tanto como un derecho pero también como un deber.

#### **5.3.1 Orientación de la participación ciudadana y comunitaria.**

La orientación que debería dársele a la participación ciudadana y comunitaria en el control fiscal.\* Cabrera, para quien: la orientación de la participación ciudadana en el control fiscal: ...primero es el compromiso de la alta gerencia, segundo, una estructura adecuada a la estrategia diseñada y, tercer elemento al cual hay que referirse, es a la evaluación del desempeño y estímulos a los hombres y mujeres. Los seres humanos responden fundamentalmente a estímulos y amenazas, a “zanahorias” y a “garrotes”.

Por supuesto que también hay motivación interna, pero la motivación interna y el altruismo hacen apenas parte de los estímulos que puede tener la persona en su interior.

#### **5.4. NO DEBE HABER PODER SIN CONTROL**

La mirada histórica no es algo apenas anecdótico. Como lo menciona Alberto Poveda, lo que ocurre es que en un Estado de derecho no puede existir ejercicio de poderes sin controles. Es decir, nadie puede tener poderes ilimitados sin control, toda vez que de serlo así, los funcionarios pueden extralimitarse y perder el norte de su adecuado desempeño, hasta el punto de incurrir en algunos casos, en el mal manejo del erario público, indebida destinación e inversión del mismo, presentándose inclusive casos de corrupción, que es, el abuso del poder público para obtener beneficios personales. Es aquella acción u omisión del servidor público que lo lleva a desviarse de los deberes formales de su cargo con el objeto de obtener algún tipo de beneficio personal. Entendemos por recursos públicos los ingresos de la Nación y de las entidades territoriales, los cuales deben ser destinados para el beneficio general de la comunidad, de acuerdo con las normas legales establecidas para el efecto y por servidor público, aquella persona que tiene acceso a información privilegiada y la posibilidad de decidir sobre el gasto público o la concesión de bienes y servicios. Generalmente se identifica la corrupción como el pago de dinero o favores a servidores públicos e intermediarios de éstos, para que los ciudadanos tengan acceso a bienes y servicios que ofrece el Estado y que no le corresponderían en ausencia de este pago. En un ambiente de impunidad o de poca confianza en el sistema judicial y en los organismos de control, la ecuación tiende a ser favorable a los beneficios obtenidos por un acto de corrupción, pues la probabilidad de ser perseguido, procesado y condenado disminuye drásticamente. La ausencia de sanción social es también condición favorable para la corrupción. En ambientes de impunidad no se evidencian los costos de la ilegalidad, por el contrario, se configura un mensaje opuesto al socialmente deseable: la ilegalidad es rentable pues sus costos son mínimos. Por este motivo, la corrupción en las instituciones encargadas de perseguir y sancionar a los criminales genera un círculo vicioso en el que los mayores niveles de corrupción producen mayores niveles de impunidad y viceversa. Se parte del hecho de que la corrupción pública se concentra en sectores y niveles en los cuales hay más recursos económicos y en los que los servidores públicos deben tomar decisiones que producen valor económico. Es decir, sectores en los cuales se

concentran altos niveles de recursos para inversión y en los cuales las decisiones sobre el otorgamiento de licencias o permisos traen consigo grandes retribuciones económicas para los beneficiarios de estos permisos o licencias

Ahora bien, la contratación pública es la forma como se ejecuta el gasto público. Por este motivo, resulta obvia la existencia de numerosas denuncias y escándalos de corrupción relacionados con la contratación estatal. Esto ocurre en muchos lugares del mundo. Por otra parte en Colombia se encuentra la incidencia del narcotráfico en las instituciones. Puede suponerse que el narcotráfico sólo genera corrupción por la vía de los sobornos, gracias a su alto nivel de recursos económicos. No obstante, se encuentra el caso de grupos armados ilegales financiados por el narcotráfico y otras actividades ilegales como el secuestro y la extorsión, que tienen incidencia en actos de corrupción. El poder financiero derivado del narcotráfico ha penetrado las instituciones públicas colombianas y la coacción ejercida por grupos armados ilegales ha influido en las decisiones contractuales de las administraciones, y en los procesos de investigación, juzgamiento y sanción de actos de corrupción. Colombia tiene constitucionalmente garantizado el derecho a la información. En este aspecto se ha avanzado significativamente, al garantizar el acceso a la información pública a todos los ciudadanos. A pesar de ello, todavía hace falta garantizar que la información se haga pública en tiempo real, esté disponible de manera constante y certificar su calidad. La información de las instituciones públicas debe contener datos sobre su presupuesto y la forma como este se distribuye y ejecuta, la información relativa a su personal y la de sus contratistas, así como la información sobre los procesos y trámites que se adelantan en cada entidad, incluyendo la información de sus procesos judiciales y conciliaciones. De otra parte, en el nivel territorial frecuentemente se utiliza la disculpa de que las restricciones en el uso de tecnologías de información y telecomunicaciones no permiten poner a disposición de la comunidad la información sobre la gestión pública. Esta disculpa no puede aceptarse como válida, ya que existen mecanismos como los pregoneros y las carteleras de las iglesias, que son muy eficientes para ofrecer información sobre la gestión pública en comunidades pequeñas. En ocasiones, es necesario ejercer el derecho de petición para acceder a la información pública, lo cual

no debería suceder si se tiene en cuenta que los servidores públicos están obligados a informar de manera constante a la comunidad sobre su gestión.

Formas de control ciudadano a la gestión pública. Se definen como formas de control ciudadano, el conjunto de acciones a las cuales las personas pueden acudir para interactuar con la administración pública y controlarla. Esto incluye el conjunto de instrumentos fundamentales e instrumentos jurídicos existentes, las formas no institucionalizadas de control basadas en el diálogo y la comunicación permanente y medidas administrativas, programas o acciones de apertura que deben ser promovidas desde la administración pública para garantizar el ejercicio de este derecho. La ciudadanía puede controlar antes, durante y después de que ocurran todos estos aspectos de la gestión pública, salvo los que la ley deje fuera de su alcance. Estos son los asuntos sujetos a reserva, es decir, secretos; la gestión que emplea recursos privados que no pueden distinguirse de los públicos; y la parte puramente privada de la actividad de las entidades que prestan los servicios públicos. El control a la gestión pública estatal se ejerce para prevenir o corregir casos de corrupción o ineficiencia en la gestión estatal. Cualquier problema detectado será de una de estas dos naturalezas o de ambas. En general, se entiende por corrupción el aprovechamiento indebido de los recursos estatales, para beneficio propio o de otra persona; ineficiencia es el uso inadecuado o inoportuno de recursos, sin obtención de beneficios ilícitos. El control ciudadano a la gestión pública estatal tiene un sentido político y uno técnico, que se derivan directamente de sus propios elementos. Tiene un sentido político cuando intenta equilibrar el poder en las relaciones entre el Estado y los particulares. En efecto, la política es la interacción de los ciudadanos que, por tener intereses enfrentados, luchan por acceder al poder público o influir en él. El control ciudadano a la gestión pública estatal es una forma de participación que busca influir en el poder público

Elementos claves para el control ciudadano a la gestión pública. Para ejercer de manera responsable un ejercicio de control ciudadano a la gestión pública, se requiere de tres aspectos claves que van a posibilitar un adecuado ejercicio de interlocución con el Estado.

Organización. Los grupos de control ciudadano o cualquier organización social pueden formarse como veedurías. No obstante, esto no es un requisito para que un grupo ejerza control ciudadano a la gestión del Estado, como tampoco lo son los carnés, credenciales, cartas de recomendación ni ningún documento expedido por alguna

autoridad o particular. Las veedurías, como cualquier otro grupo, deben organizarse. Para esto, la ley ha dado ciertos parámetros: deben constituirse como veeduría, inscribirse en la Cámara de Comercio o en la Personería, llevar un manejo ordenado de los recursos, rendirle cuentas a la comunidad que representan y dejarse examinar por cualquier ciudadano o entidad.

El conocimiento. Un factor clave del desequilibrio entre la relación del Estado y los particulares es que muchas veces el primero tiene un conocimiento mayor de sí mismo y de los temas que le atañen, lo que le permite estructurar argumentos y justificaciones sólidas de sus decisiones y hacerlas difícilmente controvertibles si no tenemos una comprensión mínima de tales temas. La propia participación y, especialmente, el control ciudadano requieren de un cierto conocimiento para que el objetivo de cualificar la labor del Estado se cumpla, pues nadie mejora lo que no conoce. El conocimiento abre las puertas a la claridad y a la veracidad, o sea, da la posibilidad de expresar de la manera más precisa y confiable lo que se sabe. Así pues, la adecuada combinación del conocimiento veraz de asuntos de fondo y de forma resulta en un fortalecimiento real de los particulares frente al Estado y hace que la balanza de poder se equilibre. Este es el primer paso para hacer posible una comunicación efectiva con el Estado.

La comunicación. La falta de entendimiento, de comprensión, de visión de lo que el otro piensa o quiere se debe a una mala comunicación. La comunicación consiste en una negociación y un intercambio de sentido, donde mensajes, gente y «realidad» interactúan para que se produzca un sentido o entendimiento, una negociación e intercambio de valores y propósitos, en el que los mensajes, la gente y la realidad interactúan para lograr un propósito o entendimiento. Así, la comunicación transparente es central, pues busca, desde una actitud ética, hacerse entender y tratar de entender al otro, importantísimo para interactuar en el análisis de la gestión estatal y buscar que las propuestas de los ciudadanos mejoren. Por eso, el control ciudadano tiene un sentido ético: hacer que la relación sea más fructífera para las partes, lo cual se logra, en buena medida, sosteniendo una comunicación útil y honesta. Por el principio de publicidad, consagrado en diversas normas, la gestión estatal debe ser transparente y comprensible para el común de la gente. “En virtud del principio de publicidad, las autoridades darán a conocer sus decisiones mediante las comunicaciones, notificaciones o publicaciones que ordenan este código y la ley” (artículo 3, Código Contencioso Administrativo)

La ética comunicativa consiste en hacer tan comprensible lo que se dice que cualquiera, o al menos la mayoría, pueda entenderlo. Si no se hace, se dificulta al otro su posibilidad de actuar como un ser social, es decir, de relacionarse con más gente para lo que necesita y le interesa. Como se ha mencionado, éste es el sentido ético del control social: hacer transparente, legible y comprensible la relación entre Estado y veedurías. Para el ejercicio de la transparencia en la gestión pública, la comunicación presenta por lo menos cuatro virtudes a saber: La primera virtud es la veracidad de la información, no es posible construir equilibrio y armonía basados en mentiras o en verdades a medias; la segunda virtud es la claridad; la tercera virtud es que la información que se pide y que se da esté completa; la cuarta virtud es decir las cosas a tiempo, es la oportunidad en la petición y el suministro de información. La organización, el conocimiento y la comunicación se ejercen al mismo tiempo en cada una de las actividades desarrolladas y en cada paso del proceso de control ciudadano.

## **5.5. PROCESOS MECANISMOS Y ESPACIOS DE PARTICIPACIÓN**

Se identificaron los procesos, mecanismos y espacios de participación implementados por la Contraloría General de la República.

Las entradas de la Participación Ciudadana son la presentación personal, vía línea telefónica, correo electrónico, medios de comunicación o escrita de la queja, petición, consulta o reclamo, formato radicador de peticiones, quejas y recursos, manual de funciones, estructura orgánica, normatividad actualizada, y demás documentos necesarios para solucionar efectivamente las acciones interpuestas por los ciudadanos. Y se definen cada uno de los trámites establecidos para el procedimiento de la siguiente forma:

**Atención de consultas.** Trámite mediante el cual se da respuesta a la solicitud personal, telefónica, por Internet, por medios de comunicación o escrita de una consulta de una persona o de un grupo de personas, que se formule en la entidad, relacionada con la gestión del funcionario o la oficina, con el papel de la contraloría, con la normatividad vigente sobre diferentes temas de carácter público u otros temas para los cuales la Contraloría General del Municipio ,esté en capacidad y/o tenga la obligación de dar respuesta.

**Atención de quejas y reclamos.** Trámite mediante el cual se da solución a la presentación personal, telefónica, vía Internet, por medios de comunicación o escrita, de una queja o reclamo de una persona o de un grupo de personas.

**Atención telefónica.** Trámite mediante el cual se da recepción en una línea telefónica dispuesta durante en horario de oficina, que permite al ciudadano expresar sus quejas, peticiones, reclamos o denuncias, o formular consultas que atañen al papel de un funcionario o dependencia de la contraloría en particular, con la normatividad vigente sobre diferentes temas de carácter público y con la gestión pública en general a nivel de la administración municipal.

**Recepción vía Internet o correo electrónico.** Recepción de las quejas, reclamos, peticiones, denuncias o consultas efectuadas por la ciudadanía, a través de las direcciones de correo electrónico de la entidad, acerca de cualquier tema relacionado con la misión de la entidad.

**Recepción en medios de comunicación.** Recepción de quejas, peticiones, reclamos o consultas ciudadanas, a través de prensa, revistas, del programa radial La Contraloría y la Comunidad, y demás medios masivos de comunicación.

**Consulta.** Hecho que se formula a las autoridades respectivas para: a) Conocer cómo ha actuado la administración en determinados casos; b) Permitir el examen de los documentos que reposan en una oficina pública; c) Obtener un parecer, dictamen o consejo (no obra el silencio administrativo), y; d) Expedir copia de los documentos que informen sobre aquellos aspectos que interesan, siempre y cuando no se perjudique la eficacia del Estado, no se viole el bien común ni el derecho absoluto a la fama y honra verdaderas.

**Queja.** Hecho que se genera cuando se pone en conocimiento de las autoridades respectivas, conductas irregulares de empleados oficiales o de particulares a quienes se les ha atribuido o adjudicado la prestación de un servicio público; en este caso, de los servicios prestados por la Contraloría General del Municipio, o de la administración municipal.

**Reclamo.** Acto originado cuando se notifica a las autoridades de la suspensión injustificada o de la prestación deficiente de un servicio. Tabla 2. Actividades a llevar a cabo en la Contraloría Municipal en el procedimiento de participación ciudadana.

Condiciones generales de las peticiones, quejas, consultas, denuncias,

**Recomendaciones y críticas.** Deberán recibirse en horas de despacho al público, por un funcionario capacitado para resolver de forma inmediata la acción interpuesta por el ciudadano. Se debe garantizar la pronta solución de las peticiones en cualquiera de sus modalidades (quejas, peticiones, reclamos o consultas), en consonancia con el principio de democracia participativa (artículo 1 de la Constitución Nacional), bien sea en sentido positivo o negativo. La contraloría debe mantener en un sitio de fácil acceso público, los documentos relativos a ella, con información actualizada de interés general sobre: a) Las normas que les dan origen y definen sus funciones o su naturaleza y estructura, si es el caso; b) El direccionamiento estratégico de la entidad; y, c) Los métodos, procedimientos, formularios y sistemas para el trámite de sus diversos asuntos.

**Salidas del procedimiento.** Son salidas del procedimiento, los actos administrativos u oficios generados a raíz de la queja, reclamo, consulta o denuncia, la respuesta oportuna al ciudadano, la información para elaborar los informes periódicos sobre participación en sus diversas modalidades, la satisfacción del quejoso o reclamante sobre el hecho objeto de queja o reclamo, o la aclaración de los términos en que se presentó el mismo para dar una respuesta satisfactoria.

## 6. MARCO JURIDICO

La Constitución Política, brinda a los ciudadanos los instrumentos y mecanismos para el ejercicio de la participación ciudadana, que le permiten intervenir directamente en el proceso social, en el encuentro de diversas fuerzas sociales con finalidades e intereses sociales con finalidades e intereses contrapuestos, ayudando a la construcción de la vida colectiva por el poder popular que contribuya a combatir la pobreza, la violencia y la corrupción, originadas por fallas estructurales.

### **Normatividad para la Participación en el control político**

**Artículo 1° C.P.** “Colombia es un Estado social de derecho organizado en forma de República Unitaria...democrática, participativa y pluralista”.

**Artículo 40° C.P.** “Todo ciudadano tiene derecho a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político.

**Artículo 92° C.P.** “Cualquier persona natural o jurídica podrá solicitar de la autoridad competente la aplicación de las sanciones penales o disciplinarias derivadas de la conducta de las autoridades públicas”.

**Artículo 103° C.P.** “...El Estado contribuirá a la organización, promoción y capacitación de las asociaciones profesionales, cívicas, sindicales, comunitarias, juveniles, benéficas o de utilidad común no gubernamentales, sin detrimento de su autonomía con el objeto de que constituyan mecanismos democráticos de representación en las diferentes instancias de participación, concertación, control y vigilancia de la gestión pública que se establezca.

**Artículo 273° C.P.** “A solicitud de cualquiera de los proponentes, el Contralor General de la República y demás autoridades de control fiscal competentes, ordenarán que el acto de adjudicación de una licitación tendrá lugar en Audiencia Pública”.

**Ley 42 de 1993.** Sobre la organización del sistema de control fiscal financiero y los organismos que lo ejercen, en el artículo 26 señala la facultad de la CGR de ejercer el

control posterior, en forma excepcional, sobre cualquier entidad territorial, por solicitud del gobierno departamental, distrital o municipal, por cualquier comisión permanente del Congreso o por la mitad más uno de los miembros de las corporaciones públicas territoriales. También por solicitud de la ciudadanía a través de los mecanismos de participación ciudadana establecidos por la ley y como resultado de un ejercicio previo de control social cuyo resultado motiva esa solicitud.

**Ley 80 de 1993.** Dispone dentro del principio de la economía en materia de contratación estatal que las corporaciones de elección popular y los organismos de control y vigilancia no intervendrán en los procesos de contratación, salvo en lo relacionado con la solicitud de Audiencia Pública para la adjudicación en caso de licitación. En la estructura de los procesos de selección según lo previsto por el artículo 273 de la Constitución Política, la adjudicación se hará en audiencia pública, una vez celebrados los contratos estatales estarán sujetos a la vigilancia y control ciudadano, las asociaciones cívicas, comunitarias, de profesionales, benéficas o de utilidad común podrán denunciar ante las autoridades competentes las actuaciones, hechos u

omisiones de los servidores públicos o de los particulares, que constituyan delitos, contravenciones o faltas en esta materia.

**Ley 850 de 2003.** Se reglamentan las veedurías ciudadanas como mecanismo democrático de representación de los ciudadanos o de las organizaciones sociales para ejercer la vigilancia sobre la gestión pública, que asigna responsabilidades a las entidades del Estado con la conformación de la Red Institucional de Apoyo a las veedurías; estas son: Procuraduría general de la Nación, Contraloría General de la República, Defensoría del Pueblo, Ministerio del Interior, Departamento Administrativo de la Función Pública, Escuela Superior de Administración Pública y organismos de planeación de los diferentes nivel.

**Resolución orgánica 5678 de 2005.** Por medio de la cual se establece el Sistema de Vigilancia Especial al Sistema General de Participaciones para la Contraloría General de la República y las Contralorías Territoriales, en su artículo 13, Participación ciudadana. El Sistema de Vigilancia Especial al Sistema General de Participaciones se adelantará con la participación de la ciudadanía, mediante la puesta en marcha de las estrategias de control fiscal participativo, tales como atención de denuncias, generación de información pública, formación dirigida a la comunidad, promoción de los

mecanismos de participación ciudadana, asesoría a las veedurías y su articulación a los procesos auditores. Para tal fin se armonizarán los mecanismos a través de los cuales se dé efectivo cumplimiento de lo señalado en este artículo.

## **7. MARCO METODOLOGICO**

### **7.1. TIPO DE INVESTIGACION**

Este trabajo por sus características conlleva a ser enmarcado en el tipo de la investigación descriptiva-analítica. Es descriptiva por que consiste en llegar a conocer las situaciones, costumbres y actitudes predominantes a través de la descripción exacta de las actividades, objetos, procesos y personas. Es analítica Además, la pregunta de investigación está orientada a la descripción de los mecanismos constitucionales de participación utilizados y se estudia la comprensión del origen y evolución del Control Fiscal Participativo - CFP, término generado en la Contraloría General de la República, por las relaciones que se han creado con la ciudadanía frente al control de los recursos públicos. Ello implica una correspondencia entre colectivos sociales con la entidad de control estatal, que se ha desarrollado de manera gradual, a partir del estudio de los grupos concretos de la sociedad que buscan coadyuvar a un mayor control de la gestión fiscal.

Como técnicas principales, se emplearon entrevistas, visitas a entidades públicas (CGR y Programa de lucha contra la corrupción, Presidencia de la República), búsqueda en páginas web y la obtención de material documental sobre Control Fiscal Participativo, tales como libros, guías, revistas; así como la consulta normativa en Leyes, Decretos y la Constitución Política de Colombia de 1991.

### **7.2. ESTRUCTURA DE UN DOCUMENTO DE CONTROL INTERNO CON PARTICIPACION CIUDADANA**

El Control Fiscal Participativo es una categoría conceptual acuñada para referirse a los espacios comunes de experiencia entre el control ciudadano y el control fiscal, el cual consiste en un conjunto integral y armónico de estrategias que hacen posible el encuentro y articulación de ambos espacios de control. Las estrategias condensan una serie de actividades que combinan a su vez contenidos, medios y metodologías en las que se expresan el universo de tareas que adelantan las Auditorias en el país. Proporcionará la estructura básica para evaluar la estrategia, la gestión y los propios mecanismos de evaluación del proceso administrativo, puede ser adaptada a las

necesidades específicas de cada entidad, a sus objetivos, estructura, tamaño, procesos y servicios que suministran.

Así, sobre la base que el conjunto de actividades que las contralorías adelantan tras este desafío son susceptibles de recogerse y expresarse bajo un esquema que se ha dado en llamar control fiscal participativo.

### **7.3. FORMAS DE CONTROL DOCUMENTO DE CONTROL INTERNO CON PARTICIPACION CIUDADANA**

Se definen como formas de control ciudadano, el conjunto de acciones a las cuales las personas pueden acudir para interactuar con la administración pública y controlarla. Esto incluye el conjunto de instrumentos fundamentales e instrumentos jurídicos existentes, las formas no institucionalizadas de control basadas en el diálogo y la comunicación permanente y medidas administrativas, programas o acciones de apertura que deben ser promovidas desde la administración pública para garantizar el ejercicio de este derecho.

También tiene un sentido técnico obvio: lograr que el Estado alcance más y mejores resultados. En esa medida, el sentido político y el técnico se complementan y marcan un rumbo integral al control ciudadano a la gestión pública estatal, al cual debe ceñirse su práctica: equilibrar relaciones para mejorar la gestión. Ninguna veeduría o grupo de control podrá lograr que el Estado cambie la gestión que desarrolla sin entrar en relación con él.

Resultante de este proceso investigativo es, para integrar la expresión de la voluntad de trabajo de la Contraloría General de la República en lo que a la participación ciudadana en el control interno se refiere.

Con base en lo anterior, se genera un documento fundamentado en los siguientes criterios:

Estas estrategias son:

- Información como condición ineludible para la participación
- Formación de la ciudadanía por vía de la capacitación y la deliberación

- Atención de denuncias, quejas y demás solicitudes de origen ciudadano
- Organización social como una forma de ejercer la vigilancia.
- Auditorías articuladas con organizaciones de la sociedad civil como expresión de la vinculación de la ciudadanía al ejercicio mismo del control fiscal.

Con esto esperamos servir de derrotero para la construcción para abrir espacios a la participación ciudadana en el control del gasto público.

- Con fundamento en las cinco estrategias propuestas esperamos unificar en un cuerpo coherente y con una visión estratégica una sola. Siendo así, adoptamos como criterio metodológico transformar cada una de las estrategias en un solo eje problemático para así integrar las cinco líneas estratégicas de acción.
- A su vez, las líneas de acción se conciben como espacios de armonización entre las contralorías desde el nivel territorial, por lo que su redacción se centró en los aspectos estrictamente referidos a las relaciones de comunicación, coordinación y concertación de actividades y recursos, dejando reservados los aspectos referidos a la ciudadanía como los impactos esperados por efectos de esa armonización de los órganos de control fiscal. Esta visión se plasma en los objetivos o finalidad que se atribuye a los estados futuros en los que se transforman cada problema.
- Estas estrategias contarán con su debida formalización en las instancias correspondientes. De la misma manera y como respaldo a la voluntad política de los contralores de promover la participación ciudadana en el control a la gestión pública.

## 8. RECOMENDACIONES

Una de las premisas básicas para lograr la participación ciudadana de acuerdo a las estrategias planteadas es que los ciudadanos estén informados adecuadamente, sin embargo el reto de los procesos formativos implica un necesario y mayor acercamiento a las poblaciones, debiendo destacar la importancia de la población joven en especial al sector de estudiantes de educación básica, a fin de contribuir en los aprendizajes fundamentales del ejercicio ciudadano –de ser posible- a través de los centros educativos, de manera que se contribuya en la formación de una ciudadanía comprometida con el desarrollo y bienestar de su comunidad e informada sobre el funcionamiento del Estado y los riesgos de la corrupción.

La planeación estratégica de estas entidades se armonizará con las actividades que demanda la implantación del modelo estándar de control interno y el sistema de gestión de calidad en la gestión pública y tendrá en cuenta los siguientes criterios orientadores para la definición de los proyectos referentes a su actividad misional y la participación ciudadana:

- a) Reconocimiento de la ciudadanía como principal destinataria de la gestión fiscal y como punto de partida y de llegada del ejercicio del control fiscal;
- b) Componente misional del plan estratégico en función de la formulación y ejecución del Plan de Desarrollo de la respectiva entidad territorial;
- c) Medición permanente de los resultados e impactos producidos por el ejercicio de la función de control fiscal;
- d) Énfasis en el alcance preventivo de la función fiscalizadora y su concreción en el fortalecimiento de los sistemas de control interno y en la formulación y ejecución de planes de mejoramiento por parte de los sujetos vigilados;
- e) Desarrollo y aplicación de metodologías que permitan el ejercicio inmediato del control posterior y el uso responsable de la función de advertencia;
- f) Complementación del ejercicio de la función fiscalizadora con las acciones de control social de los grupos de interés ciudadanos y con el apoyo directo a las actividades de control macro y micro mediante la realización de alianzas estratégicas.

Recomendamos Independientemente de que se cree un grupo formal, como una veeduría, o de que se actúe de manera informal, todas las organizaciones de control ciudadano a la gestión estatal deben cumplir unas funciones genéricas. Así, su propia naturaleza de grupos de control les asigna las siguientes:

- Vigilar que los recursos se usen según las normas, planes, programas, proyectos y contratos.
- Velar por que las acciones estatales sean pertinentes, oportunas, lícitas y ajustadas a la técnica.
- Conocer las normas, planes, programas, proyectos y contratos, así como el grado de avance real en la gestión de todos ellos. La información que se pida a este respecto debe ser la que importa y el grupo pueda manejar, tanto por el tema como por el volumen.
- Estudiar y analizar las explicaciones, razones e informaciones de las entidades controladas
- Agotadas las vías directas de entendimiento con las entidades cuya gestión se vigila, presentar informes, denuncias, demandas y acciones escritas a las autoridades competentes para controlarlas.

Las veedurías ciudadanas son un buen referente para la implementación de las estrategias para la participación ciudadana en el control del gasto público por las funciones asignadas por el artículo 15 de la Ley 850 de 2003, las cuales son:

- Vigilar la constitucionalidad y participación en la planeación.
- Vigilar que los presupuestos se ejecuten rápida, equitativa y eficazmente, y que se destinen ante todo para necesidades básicas insatisfechas.
- Vigilar el proceso de contratación.
- Vigilar y fiscalizar la ejecución y calidad técnica de la gestión.
- Recibir informes, observaciones y sugerencias de ciudadanos y organizaciones.
- Pedir datos de la gestión a interventores, supervisores, contratistas, ejecutores, autoridades contratantes y otras.

- Comunicar a la ciudadanía los avances de su actividad.
- Dar sus informes a las autoridades correspondientes.
- Denunciar irregularidades de los funcionarios.

**NOTA: Hacemos énfasis en lo que se refiere a las causas que dificultan el control fiscal participativo:**

- No existe en forma generalizada una cultura de participación ciudadana en el control fiscal, la capacidad de los estamentos municipales y de la propia sociedad es limitada para concretar la incorporación de la opinión pública en los procesos de toma de decisiones sobre los recursos públicos.

- La participación ciudadana muchas veces se ve disminuida y opacada por estrategias utilizadas entre poderes políticos que al perseguir sus propios intereses no dan margen a que la ciudadanía se interese como mecanismo de control de dineros estatales.

- Faltan campañas de publicidad que promuevan la capacitación tanto de actores sociales como de las entidades públicas acerca del control fiscal participativo, sus ventajas e importancia.

- La eficiencia económica, social y política de un país se ven extendidas cuando existe una participación ciudadana efectiva sobre el control fiscal.

## 9. CONCLUSIONES

- Colombia cuenta con un sistema de control fiscal definido en la Constitución Política, en su título X, el cual está integrado por la Contraloría General de la República, las contralorías departamentales y municipales, la Auditoría General de la República y los métodos y procedimientos de control interno que aplican las dependencias oficiales de todo orden.
- La Constitución establece que el sistema de control se debe aplicar en las entidades de forma posterior a las transacciones, para no interferir con la administración. Por ello define el sistema como eminentemente técnico.
- Propende a la despolitización del sistema al establecer la metodología de elección de los funcionarios del primer nivel y otorgarle a las cortes la presentación de los candidatos a ser elegidos por el Congreso, las Asambleas, los Concejos y el Consejo de Estado, éste en el caso del Auditor General de la República.
- La operación del sistema muestra que hay problemas serios en el logro de los objetivos que señalan la Constitución, las leyes y los decretos para el ejercicio del control fiscal. Existe una baja calidad en el control fiscal, en especial en los departamentos y municipios, lo cual no garantiza la conservación de los activos del Estado ni la transparencia en las transacciones. Es muy deficiente el control de gestión de las entidades del Estado; no se han desarrollado indicadores de gestión ni existen programas de acción, en la mayor parte de estas dependencias, que puedan ser evaluados.
- El diagnóstico muestra que los problemas se originan en la politización, la burocratización y el despilfarro de recursos, en especial en los departamentos y municipios porque las Asambleas y Concejos han clientelizado la elección de los contralores. Por lo general éstos no responden a la calidad que la Constitución les da de ser funcionarios eminentemente técnicos. No existe en estas contralorías, por lo general, un verdadero sentido de las técnicas o de tecnología modernas para lograr un eficaz control de la gestión fiscal de los funcionarios.
- El control interno, instrumento fundamental en los procesos de control fiscal y de gestión, basado en el principio administrativo de que todo funcionario debe ejercer control en su dependencia, no funciona en la mayoría de las entidades del Estado.

- No existe la cultura del control, y poco se ha hecho por afianzarla. Por lo tanto, el autocontrol, la base del sistema de control fiscal, que permite la verificación a posteriori que definió la Constitución, no existe.
- Otro problema que surge es el doble carácter que la Constitución les da a los contralores de ser instructores en los procesos de responsabilidad de los funcionarios y jueces al mismo tiempo para sancionarlos. Sería preferible que las funciones sancionatorias y de cobro coactivo estuvieran a cargo de los jueces de la República.
- Se ha avanzado muy poco en la participación ciudadana en el control de la gestión fiscal, salvo algunas veedurías que se han establecido en los últimos dos años, para vigilar algunas inversiones en departamentos periféricos del país.
- Como un aporte para mejorar el sistema de control fiscal integral en el país se sugiere la integración del **Sistema de Control Fiscal Nacional**, compuesto por la Contraloría General de la República, las contralorías de los departamentos y municipios, la Auditoría General de la República y las funciones de control de los funcionarios de las entidades públicas, coordinadas por el control interno.
- **El Sistema de Control Fiscal Nacional**, compuesto por las unidades del control de la gestión fiscal del gobierno central y de los gobiernos departamentales y municipales, sería un organismo especializado en el campo técnico del control, conformado como una organización descentralizada, con líneas de mando al interior de las contralorías y líneas funcionales hacia la organización como un todo, en los aspectos de procedimientos técnicos, tecnológicos y de indicadores de gestión de la función de control. La selección de los contralores en los departamentos y municipios la haría el Contralor General de la República, mediante concursos de méritos, con la participación de las universidades de las localidades que tengan programas acreditados por el Ministerio de Educación y de los Tribunales Superiores y con la vigilancia de los Comités de Vigilancia Ciudadana y de la Auditoría General de la República.

Lo ideal sería que los órganos de control sean despolitizados cero injerencias

- Se requiere de la vigilancia de la Auditoría General de la República para garantizar a la sociedad que la Contraloría General de la República desempeña el ejercicio de sus funciones Constitucionales.

## GLOSARIO

**CONTROL SOCIAL:** Es el derecho y deber que tiene todo ciudadano, considerado individual o colectivamente, para prevenir, racionalizar, proponer, acompañar, sancionar, vigilar y controlar la gestión pública, sus resultados y la prestación de los servicios públicos suministrados por el Estado y los particulares, garantizando la gestión al servicio de la comunidad.

**CONSTITUCIÓN:** norma suprema, escrita o no, de un Estado soberano u organización, establecida o aceptada para regirlo. Esta fija los límites y define las relaciones entre los poderes del Estado (poderes que, en los países occidentales modernos como Colombia, se definen como poder legislativo, ejecutivo y judicial) y de estos con sus ciudadanos, estableciendo así las bases para su gobierno y para la organización de las instituciones en que tales poderes se asientan, buscando garantizar al pueblo sus derechos y libertades.

**CONSULTA POPULAR:** Es la institución mediante la cual, una pregunta de carácter general sobre un asunto de trascendencia nacional, departamental, municipal, distrital o local, es sometida por el Presidente de la República, el Gobernador o el Alcalde, según el caso, a consideración del pueblo para que éste se pronuncie formalmente al respecto.

**ESTRATEGIA DE PARTICIPACIÓN:** Define los procesos que pueden ser desarrollados durante cada etapa del proyecto y las interrelaciones entre etapas (incluyendo los elementos clave de decisión), estableciendo quien deberá participar, cómo se identificará a los participantes y qué herramientas se aplicarán.

**GESTION PÚBLICA:** conjunto de acciones mediante las cuales las entidades tienden al logro de sus fines, objetivos y metas, los que están enmarcados por las políticas gubernamentales establecidas por el Poder Ejecutivo

**INICIATIVA LEGISLATIVA:** Es el derecho político de un grupo de ciudadanos de presentar proyecto de acto legislativo y de ley ante el Congreso de la República, de ordenanza ante las asambleas departamentales, de acuerdo ante los concejos municipales o distritales y de resolución ante las juntas administradoras locales, y demás resoluciones de las corporaciones de las entidades territoriales, de acuerdo con las leyes que las reglamentan, según el caso, para que sean debatidos y posteriormente aprobados, modificados o rechazados.

**MECANISMOS JURÍDICOS:** constituyen un conjunto de acciones que facilitan la relación ciudadano-administración pública, porque permiten a los ciudadanos conocer lo que hace la administración y las razones que la sustentan, manifestar sus recomendaciones o exigencias frente a ella y alertar sobre los posibles riesgos de la gestión pública.

**MECANISMOS DE PARTICIPACIÓN:** Es una ley que regula la iniciativa popular legislativa y normativa; el referendo; la consulta popular, del orden nacional, departamental, distrital, municipal y local; la revocatoria del mandato; el plebiscito y el cabildo abierto y establece las normas fundamentales por las que se rige la participación democrática de las organizaciones civiles.

**PARTICIPACIÓN:** Es un instrumento indispensable para hacer realidad el poder popular, el poder ya no en mano de los burócratas, sino como instrumento directo de la gente para el encuentro con su propio camino

**PARTICIPACIÓN CIUDADANA:** Hace referencia al conjunto de acciones o iniciativas que pretenden impulsar el desarrollo local y la democracia a través de la integración de la comunidad al que hacer político. Está basada en varios mecanismos para que la población tenga acceso a las decisiones del gobierno de manera independiente sin necesidad de formar parte de la administración pública o de un partido político.

**VEEDURÍA CIUDADANA:** es el mecanismo democrático de representación que les permite a los ciudadanos o a las organizaciones ejercer vigilancia sobre la gestión pública respecto de las diversas autoridades, en lo público y lo privado.

## ANEXO 1

### ENCUESTA APLICADA A LA COMUNIDAD PARA UNA EVALUACION DE CONOCIMIENTOS PARTICIPATIVOS

**OBJETIVO:** Evaluar el nivel de conocimiento y aplicabilidad que tiene de la ciudadanía sobre los mecanismos constitucionales de participación ciudadana que utiliza la comunidad y las Instituciones.

**OBSERVACIONES:** Lea cuidadosamente cada una de las preguntas y responda según su criterio. De la veracidad de su respuesta, depende el éxito de este trabajo.

### PREGUNTAS

1. Que conocimiento tiene usted como ciudadano sobre los diferentes mecanismos de participación existentes.
  - a. Mucho
  - b. Muy poco
  - c. Ninguno
  
2. Qué condiciones reales conducen a la escasa participación ciudadana de la comunidad en las decisiones que se toman en el municipio?.
  - a. Deficiencias normativas que dificultan su aplicación.
  - b. Falta de información sobre los espacios de participación.
  - c. Poco interés y voluntad del gobierno municipal para propiciarla.
  - d. Todas las anteriores
  
3. Considera Ud. que los mecanismos de participación no se hacen efectiva en su totalidad porque la comunidad, e incluso los miembros del gobierno local:
  - a. No conocen los alcances del proceso.
  - b. Se sienten agobiados por la excesiva legislación sobre el tema (esclerotización).
  - c. Carecen de la capacitación necesaria para llevar a cabo el proceso.
  
4. ¿Se ha convocado a la población de xxxx a participar en las discusiones sobre la orientación global del desarrollo?, en relación con:
  - a. Las políticas.
  - b. Las decisiones presupuestales.
  - c. La política de orden público.
  - d. Otros. ¿Cuáles? \_\_\_\_\_
  
5. La mayoría de las entidades responsables de orientar las políticas públicas en materia de participación ciudadana y de hacer seguimiento y evaluación a su desarrollo.
  - a. Han cumplido efectivamente con esta función.
  - b. Lo han hecho de manera parcial.
  - c. No han cumplido efectivamente con esta función.

6. ¿Tiene facilidad la ciudadanía para acceder a los diferentes mecanismos de control y a documentación oficial requerida en un momento dado?.

- a. Siempre
- b. Algunas Veces
- c. Nunca

7. ¿La administración Municipal ha brinda programas constantes de capacitación para la comunidad en temas que contribuyen de manera positiva a la toma de decisiones?. Tales como.
- Mecanismos de Participación Ciudadana.
  - Derechos Humanos.
  - Servicios Públicos Domiciliarios.
  - Veedurías ciudadanas.
8. ¿Cómo define usted según su criterio de ciudadano, lo que se conoce como Participación Ciudadana?:
- Como un derecho Constitucional que les permite a los individuos, participar activamente en la toma de decisiones que afecten su entorno económico, político, administrativo y cultural.
  - como el mecanismo por excelencia de control social y de integración colectiva, que fortalece los lazos de confianza entre la comunidad y sus instituciones.
  - Como caminos que brindan garantías y beneficios al pueblo siempre y cuando el objetivo de éste sea el de buscar el bien común.
  - Otra. \_\_\_\_\_
9. ¿Cuáles considera que son los beneficios que adquiere el pueblo por hacer uso de los mecanismos de participación?.
- Sus habitantes son quienes adoptan una decisión obligatoria, el gobierno está obligado a hacerla efectiva.
  - La relación entre el gobierno y el pueblo se hace más directa.
  - El gobierno debe cumplir el programa que presentó durante la campaña y mediante el cual fue elegido por la mayoría.
  - La gente está al tanto de las decisiones estatales que afectan positiva o negativamente en su entorno.
10. ¿Cuáles son las razones por la cual la Participación Ciudadana se hace necesaria para construir la democracia en el municipio xxxxx?.
- Resulta fundamental para favorecer el control de los gobernantes.
  - Transmite mejor las preferencias de los ciudadanos y ciudadanas.
  - Suaviza conflictos, favorecer los acuerdos, y hace menos costosa la toma de decisiones políticas.
  - Fomenta un tipo de ciudadanía con mayor interés por informarse acerca de los asuntos políticos.
11. Puede Ud. identificar las normas fundamentales por las que se rige la participación democrática en la vida política, económica, social y cultural de nuestro país?.
- Siempre
  - Algunas Veces
  - Nunca
12. ¿Tiene usted claridad sobre lo que significa control social?
- Siempre
  - Algunas Veces
  - Nunca
13. ¿Ha escuchado hablar sobre las veedurías ciudadanas?
- Siempre
  - Algunas Veces
  - Nunca
14. ¿Conoce Ud. cuáles son las funciones y objetivos de las veedurías ciudadanas?

- Siempre
- a. Algunas Veces
- b. Nunca

15. ¿Conoce Ud. algo sobre los fundamentos constitucionales de la participación?

- a. Siempre
- b. Algunas Veces
- c. Nunca

16. ¿Si la Constitución Política de Colombia de 1991 establece los siguientes mecanismos de participación, marque a través de cuales ha participado Ud.?:

- a. El Voto:
- b. El Plebiscito:
- c. El Referendo:
- d. El Referendo
- e. La Consulta Popular:
- f. El Cabildo Abierto:
- g. La Iniciativa Popular:
- h. La Revocatoria del Mandato:

17. ¿Qué mecanismos jurídicos pueden utilizarse para obtener información del Estado?

- a. Derecho de petición
- b. Audiencias públicas
- c. Revocatoria del mandato
- d. Tutela

18. ¿Qué mecanismos jurídicos pueden utilizarse para intervenir ante los riesgos de la gestión pública?

- a. Acción popular
- b. Acción de tutela
- c. Acción de cumplimiento
- d. Otras

19. ¿De los siguientes tipos de controles sobre a la gestión pública, cuáles cree Ud. que existen en la actualidad?

- a. Control político
- b. Control fiscal y jurídico
- c. Control disciplinario y social

- Siempre
- c. Algunas Veces
- d. Nunca

20. ¿Conoce Ud. algo sobre los fundamentos constitucionales de la participación?

- d. Siempre
- e. Algunas Veces
- f. Nunca

21. ¿Si la Constitución Política de Colombia de 1991 establece los siguientes mecanismos de participación, marque a través de cuales ha participado Ud.?:

- i. El Voto:
- j. El Plebiscito:
- k. El Referendo:
- l. El Referendo
- m. La Consulta Popular:
- n. El Cabildo Abierto:
- o. La Iniciativa Popular:
- p. La Revocatoria del Mandato:

22. ¿Qué mecanismos jurídicos pueden utilizarse para obtener información del Estado?

- e. Derecho de petición
- f. Audiencias públicas
- g. Revocatoria del mandato
- h. Tutela

23. ¿Qué mecanismos jurídicos pueden utilizarse para intervenir ante los riesgos de la gestión pública?

- a. Acción popular
- b. Acción de tutela
- c. Acción de cumplimiento
- d. Otras

24. ¿De los siguientes tipos de controles sobre a la gestión pública, cuáles cree Ud. que existen en la actualidad?

- d. Control político
- e. Control fiscal y jurídico
- f. Control disciplinario y social

## ANEXO 2

### **UNA PROPUESTA PARA EL MEJORAMIENTO DEL SISTEMA DE CONTROL FISCAL EN COLOMBIA: LA ADOPCIÓN DE UN SISTEMA DE CONTROL FISCAL NACIONAL, COMO UNA RAMA ESPECIALIZADA DEL ESTADO**

Teniendo en cuenta el diagnóstico que hemos desarrollado en la sección anterior, y acogiéndonos a la presentación y análisis que hicimos en la primera sección acerca del espíritu de la Constitución sobre el tema del control fiscal, nos permitimos presentar algunas ideas que podrían contribuir a resolver los problemas que hemos planteado, los cuales se han ido convirtiendo en impedimentos para el normal funcionamiento del sistema.

En primer lugar, el **Sistema de Control Fiscal Nacional**, como ya lo planteamos en la sección anterior, debería ser uno solo y estar integrado por la Contraloría General de la República, a nivel nacional; por las contralorías departamentales y municipales de las ciudades que tengan la categoría de capitales; por el ejercicio de la función de control que tienen los funcionarios que disponen de líneas de mando o autoridad en todas las dependencias de la administración pública, apoyados por las oficinas respectivas de control interno; y por la Auditoría General de la República, como órgano de control de la Contraloría General de la República.

El vínculo que permitiría unir los anteriores componentes del sistema, para que opere de manera integral, serían los procesos técnicos del control que se deben desarrollar conjuntamente entre la Contraloría General de la República, las contralorías departamentales y municipales, las oficinas de control interno de las dependencias del Gobierno y la Auditoría General de la República, alrededor de las cuales debe girar la capacitación permanente y el acompañamiento, para su entrenamiento, no solo de los funcionarios de las propias dependencias del control sino, más importante aún, de todos los funcionarios de las diferentes entidades a

cuyo cargo estén las líneas de mando y autoridad que impliquen la realización y supervisión de transacciones. La permanente evaluación del desarrollo de los procesos de control, tanto internos en las organizaciones como los realizados por las dependencias de control, deben conducir a un proceso de mejoramiento permanente de la función del control, a través de las nuevas rondas de capacitación en las cuales se enfatice la corrección a las fallas. Solo así se podría lograr sembrar la cultura del control en la administración pública, hoy inexistente, como lo expusimos en el diagnóstico.

Respecto de la estructura organizacional del **Sistema de Control Fiscal Nacional** como un ente autónomo del Estado, de carácter técnico, especializado en el control fiscal de toda la administración pública, sin funciones administrativas, salvo en su interior, como lo establece la Constitución, debería estar constituida por las unidades de control del nivel nacional, departamental y municipal, a cuyo frente estarían funcionarios técnicos, de las mismas calidades e incompatibilidades que establece hoy la Constitución para el Contralor General de la Nación, quienes deberían tener la mayor preparación y experiencia en los aspectos de la auditoría financiera y de control, preferiblemente oriundos o residentes en las localidades, para el caso de las contralorías departamentales y municipales. Estos deberían ser seleccionados mediante un riguroso proceso de concurso público, conducido por la Contraloría General de la República, con la participación de las universidades de las localidades que dispongan de programas acreditados por el Ministerio de Educación y por los Tribunales Superiores y supervisado tanto por la Auditoría General de la República como por los Comités de Vigilancia Ciudadana, para garantizar la transparencia y equidad del proceso en cada uno de los departamentos y ciudades donde se requiera el servicio. Como antes lo mencionamos, el período para el cual sea nombrado no debe coincidir con el período de los gobernadores y alcaldes.

Para preservar el espíritu de la Constitución sobre la descentralización y autonomía administrativas de los departamentos y municipios, la Contraloría General de la República debería adoptar un esquema organizacional

descentralizado en el cual las contralorías que presten servicios a los departamentos y municipios sean autónomas en su propia gestión, pero dotadas de claras líneas de autoridad hacia el interior de sus dependencias, para asegurarles el manejo de sus recursos humanos, físicos y financieros, los cuales deberían utilizar de acuerdo con programas de trabajo que hayan acordado con el contralor general de la República.

Desde el punto de vista de los procesos técnicos, que desarrollarían dentro de las entidades donde ejerzan la vigilancia, tendrían líneas de dependencia funcional con la Contraloría General de la República, para garantizar que los procesos técnicos, las pruebas que den evidencias concluyentes, y los exámenes de auditoría se desarrollen en todo el país de manera homogénea, empleando los medios tecnológicos avanzados, pero al mismo tiempo tendrían sus propias líneas de autoridad hacia el interior de sus dependencias para organizar y desarrollar el trabajo.

Para garantizar que el **Sistema de Control Fiscal Nacional** funcione integralmente, no obstante la descentralización, sería necesario que las contralorías ubicadas en los departamentos y municipios lleguen a acuerdos con el Contralor General de la República respecto a sus programas de trabajo, participen activamente en la planeación estratégica del sistema como un todo, en el diseño y adopción de los procedimientos técnicos de control y en la selección de las tecnologías que se van a utilizar. Serían evaluadas en su desempeño, periódicamente, por el Contralor General de la República, empleando indicadores de gestión, acordados de común acuerdo entre éste y los contralores departamentales y municipales, los cuales permitan establecer el grado de cumplimiento de los programas a los que se comprometieron y la calidad del servicio que prestan a los departamentos y municipios. El Contralor General de la República expediría anualmente el informe de evaluación del desempeño de las contralorías, el cual sería conocido por los comités de vigilancia ciudadana y por la Auditoría General de la República, y podría dar origen a acciones de remoción de los contralores que no estén cumpliendo con sus compromisos.

Existe suficiente literatura nacional e internacional que soporta la teoría y las evidencias acerca de la estructura y conveniencia del funcionamiento de las corporaciones públicas o privadas que adoptan la modalidad de conglomerados de unidades descentralizadas, autónomas, con líneas de mando definidas que les permite a las unidades ejercer sus funciones con suficiente autonomía del resto de la corporación, para prestar un mejor servicio a sus públicos, pero conservando y definiendo unas líneas funcionales centralizadas que son las que permiten que esas unidades actúen de manera integral, y por lo tanto son el soporte de la identidad de los valores corporativos, las políticas, los objetivos comunes y los procedimientos, todo lo cual hace parte de la cultura organizacional para darles a las unidades el sello de identidad propia como corporación.

Teniendo en cuenta que el artículo 267 de la Constitución establece que en casos especiales *"la vigilancia se realice por empresas privadas colombianas escogidas por concurso público de méritos, y contratadas previo concepto del Consejo de Estado"*, consideramos que el modelo debe permitir que unas responsabilidades estén en manos de funcionarios de las contralorías y otras puedan ser ejecutadas por empresas del sector privado. Las responsabilidades que tienen que ver con las políticas, los procesos, la evaluación de la gestión de las entidades públicas y el régimen disciplinario deberían encomendarse a los funcionarios de la Contraloría.

Los trabajos de campo en las entidades vigiladas, las pruebas selectivas, los exámenes posteriores de las transacciones, las comparaciones entre lo presupuestado y lo realmente gastado, las evaluaciones del control interno de estas entidades, deberían ser trabajos a desarrollar por empresas privadas colombianas. Estas empresas se seleccionarían en concursos públicos de méritos con la vigilancia de la Auditoría General de la República y de los Comités de Vigilancia Ciudadana. Esta combinación del manejo de las responsabilidades y tareas evitaría la burocratización y politización de las contralorías, la obsolescencia de los conocimientos técnicos de los funcionarios y aseguraría que, a través de estas empresas, se obtenga un permanente flujo de los avances tecnológicos que se den en el mundo en el ejercicio de la auditoría.

En el foro regional "Hacia un Control Fiscal Orientado a Resultados", organizado por la Auditoría General de la República en Cali, Mauricio Cabrera hizo especial énfasis en lo que llamó las dimensiones olvidadas del control fiscal, las cuales a nuestro juicio tienen todo el valor para que sean tenidas en cuenta en la filosofía del Sistema de Control Fiscal Nacional. Se refiere al juicio acerca de la eficacia en las acciones de los funcionarios públicos y su impacto en la sociedad. Los costos sociales en los cuales incurren los ciudadanos como consecuencia de errores en las decisiones u omisiones por parte de altos directivos del Estado y cuya evaluación ha estado ausente de los juicios que hacen las contralorías. Igualmente, Edgar Varela considera que en la evaluación de resultados se deben incluir indicadores para medir la eficacia y la eficiencia de las acciones; unos resultados pobres pueden convertirse en una forma de corrupción, afirma.

Para evitar el despilfarro de los recursos financieros por parte de las contralorías departamentales y municipales, y prevenir los indebidos acuerdos que podrían surgir entre los funcionarios cuyas actuaciones son evaluadas y los funcionarios de las contralorías, la ley que reglamente la operación del Sistema de Control Fiscal Nacional debe regular la forma de establecer los aportes de los departamentos y municipios para sufragar los gastos de operación de las respectivas contralorías, con base en un factor que se aplique al presupuesto de gastos de la entidad sobre la cual se ejerce la vigilancia.

La Auditoría General de la República cumpliría, en este nuevo esquema, las funciones que le señalan la Constitución y la ley en la vigilancia de la gestión fiscal de la Contraloría General de la República. En este nuevo esquema integral del control fiscal es indispensable que exista un organismo que con independencia y técnica le garantice a la sociedad que las funciones de control fiscal de la administración pública se desarrollan eficazmente en todos sus niveles.

## **ANEXO 3**

### **Participación Ciudadana**

La Constitución Política de Colombia de 1991 nos dio, a todos los ciudadanos, la posibilidad de participar e intervenir activamente en el control de la gestión pública. Al mismo tiempo, determinó la forma como los ciudadanos participamos en la planeación, el seguimiento y la vigilancia de los resultados de la gestión estatal.

#### **Preámbulo de la Constitución**

“El pueblo de Colombia, en ejercicio de su poder soberano, representado por sus Delegatarios a la Asamblea Nacional Constituyente, invocando la protección de Dios, y con el fin de fortalecer la unidad de la nación y asegurar a sus integrantes la vida, convivencia, el trabajo, la justicia, la igualdad, el conocimiento, la libertad y la paz, dentro de un marco jurídico, democrático y participativo que garantice un orden político, económico y social justo, y comprometido a impulsar la integración de la comunidad latinoamericana, decreta, sanciona y promulga la siguiente Constitución Política de Colombia”.

En el artículo 270 nos faculta como ciudadanos para que intervengamos activamente en el control de la gestión pública.

#### **Artículo 270**

“La ley organizará las formas y los sistemas de participación ciudadana que permitan vigilar la gestión pública que se cumpla en los diversos niveles administrativos y sus resultados”.

En el Ministerio de Educación Nacional estamos comprometidos con estos lineamientos constitucionales. Para dar cumplimiento a este mandato y garantizar el control social, presentamos algunos conceptos sobre la participación y su significado como esencia de la democracia.

Así mismo, pretendemos que los mecanismos de participación presentados se conviertan en una herramienta ágil y sencilla que le permita a usted como ciudadano ejercer sus derechos.

### **La participación es un proceso social**

Ésta resulta de la acción intencionada de individuos y grupos en busca de metas específicas; en función de intereses diversos y en el contexto de tramas concretas de relaciones sociales y relaciones de poder. La participación es un proceso “en el que distintas fuerzas sociales, en función de sus respectivos intereses, intervienen directamente o por medio de sus representantes en la marcha de la vida colectiva con el fin de mantener, reformar o transformar los sistemas vigentes de la organización social y política”.

### **La participación la ejercen los ciudadanos**

La participación ciudadana es ejercida por todos nosotros, porque somos poseedores de derechos y deberes, que actuamos en función de unos intereses sociales generales (Educación, salud, vivienda, medio ambiente, etc.), o colectivos (asociaciones de consumidores, gremios, sindicatos, etc.).

Este tipo de participación, aunque no tenga vinculación directa con los partidos políticos, sí tiene que ver mucho con el Estado, cuando se trata de una intervención en el campo de lo público, es decir, en asuntos de interés general y del bien común.

### **Tenemos derecho a hacer control social**

Usted como ciudadano tiene el derecho y el deber de hacer control Social. Éste (el control social) permite prevenir, racionalizar, proponer, acompañar, sancionar, vigilar y controlar la gestión pública, sus resultados y la prestación de los servicios públicos suministrados por el Estado y los particulares, garantizando la gestión al servicio de la comunidad.

## **Todos somos sujetos de la Participación**

Los sujetos de la participación somos las personas que hacemos uso de mecanismos formales y no formales para intervenir en la formulación de políticas públicas. Es decir, somos los protagonistas de la participación ciudadana como miembros de distintas instancias.

Existen dos categorías de agentes participativos. De un lado, los que actúan como representantes de sectores específicos, tales como las Juntas Administradoras Locales, los Concejos Municipales, entre otros.

La segunda categoría, es la de ciudadanos y ciudadanas, como ustedes, que directamente intervienen en escenarios públicos para informarse, opinar, presentar iniciativas, fiscalizar la gestión pública o tomar decisiones. En este caso se trata de participación directa, como por ejemplo, foros educativos municipales, audiencias públicas, etc.

## **La ruta legal de la Participación**

Son varias las normas, empezando por la Constitución Política, las que nos facultan a los ciudadanos para que hagamos uso de los derechos y deberes y ejerzamos la participación en los diversos niveles del Estado.

Antecedentes legales de la Participación Constitución Política de 1991

Ley 734 de 2002, Nuevo Código Único Disciplinario Ley 962 de 2005, Ley Antitrámites

Ley 850 de 2003, por medio de la cual se reglamentan las Veedurías Ciudadanas

Ley 689 de 2001, por la cual se modifica parcialmente la ley 142 de 1994, ley de Servicios Públicos Domiciliarios.

Ley 489 de 1998, Sistema de Desarrollo Administrativo

Ley 472 de 1998, sobre las Acciones Populares y de Grupos Ley 393 de 1997, Acción de Cumplimiento

Ley 80 de 1993, sobre Contratación

Ley 1150 de 2007, modifica la ley 80 de 1993 – contratación estatal.

Ley 134 de 1994, por la cual se dictan normas sobre Mecanismos de Participación Ciudadana

Ley 142 de 1994, ley de Servicios Públicos Domiciliarios

Ley 152 de 1994, ley Orgánica del Plan de Desarrollo - ley de Planeación Participativa

Ley 87 de 1993, de Control Interno

Ley 190 de 1995, Estatuto Anticorrupción

Decreto 2232 de 1995, reglamentario de la ley 190 de 1995

Decreto 1429 de 1995, reglamentario de la ley 142 de 1994

Decreto 2591 de 1991, por medio del cual se desarrolla el artículo 86 de la Constitución Política sobre la Acción de Tutela

Decreto 306 de 1992, por medio del cual se desarrolla el artículo 86 de la Constitución Política sobre la Acción de Tutela

Decreto 1382 de 2000, por medio del cual se desarrolla el artículo 86 de la Constitución Política sobre la Acción de Tutela

Directiva Presidencial No. 10 de 2002, para que la comunidad en general realice una eficiente participación y control social a la gestión administrativa.

Así mismo, existen algunos mecanismos, instancias o herramientas para ejercer el control social.

## **El Derecho de Petición**

La Constitución nos faculta a los ciudadanos para que presentemos peticiones a las autoridades y ante organizaciones privadas. Este derecho se puede ejercer cuando lo que estamos preguntando o solicitando nos interesa en forma particular o a todos los ciudadanos. Lo más interesante de este derecho es que la autoridad o la organización privada debe responder muy rápidamente.

### **Artículo 23**

Toda persona tiene derecho a presentar peticiones respetuosas a las autoridades por motivos de interés general o particular y a obtener pronta resolución. El legislador podrá reglamentar su ejercicio ante organizaciones privadas para garantizar los derechos fundamentales.

### **Características del Derecho de Petición**

Los ciudadanos debemos tener en cuenta que el Derecho de Petición es fundamental y determinante para la efectividad de los mecanismos de la democracia participativa. Además, porque mediante éste se garantizan otros derechos constitucionales, como los derechos a la información, a la participación política y a la libertad de expresión.

De igual manera, es importante que usted como ciudadano sepa que el núcleo esencial del derecho de petición está en la pronta y oportuna respuesta de la cuestión. De nada le serviría la posibilidad de dirigirse a la autoridad si ésta no resuelve o se reserva para sí el sentido de lo que decidió.

No olvide que el Derecho de Petición puede ser en interés general, en interés particular, de información y de consulta.

## **Términos para resolver un Derecho de Petición en el MEN**

Teniendo en cuenta la clase de petición que usted haga, ésta deberá ser resuelta dentro de los siguientes plazos:

- Peticiones de interés general o particular. Dentro de los quince (15) días hábiles siguientes a la fechas de su radicación.
- Consultas. Dentro de los treinta (30) días hábiles siguientes a la fecha de su radicación.
- Peticiones que se realicen con el propósito de consultar u obtener documentos que reposen en los archivos de la entidad. Dentro de los diez (10) días hábiles siguientes a la fecha de su radicación.

El Ministerio de Educación Nacional reglamentó la aplicación del Derecho de petición a través de la Resolución No. 864 de 2001. Para ver el contenido completo pulse aquí.

Usted tiene que saber que la respuesta a su derecho de petición debe cumplir con estos requisitos:

- Oportunidad
- Debe resolverse de fondo, en forma clara, precisa y de manera congruente con lo solicitado
- La respuesta se debe poner en conocimiento del peticionario.

Si no se cumple con estos requisitos se incurre en una vulneración de su derecho constitucional fundamental de petición.

Usted puede formular el derecho de petición de manera escrita o verbal en la sección de Atención al Ciudadano y de manera virtual a través de la página Web del Ministerio en la siguiente dirección: [www.mineduccion.gov.co](http://www.mineduccion.gov.co)

Cuando usted formule un derecho de petición de manera Escrita o virtual, éste deberá contener por lo menos:

- La designación de la autoridad a la que se dirige
- Sus nombres y apellidos completos, como solicitante y de su representante o apoderado, cuando sea del caso, con indicación de su documento de identidad y su dirección.

Objeto de su petición.

- Las razones en que usted se apoya
- La relación de documentos que acompañan su derecho de petición
- Su firma como peticionario, cuando fuere el caso.

Tenga en cuenta el tiempo que tiene el Ministerio para resolverle o contestarle su derecho de petición.

Cuando para el Ministerio no le sea posible resolver o contestar su petición en el plazo determinado, éste deberá informarle y expresarle los motivos de la demora y señalarle a la vez la fecha en que se resolverá o le dará respuesta.

Cuando usted lo formule de manera verbal, y afirma no saber o no poder escribir y pide una constancia de haberlo presentado, el funcionario deberá expedírsela.

Recuerde que cuando su petición sea de forma verbal, la decisión podrá tomarse y comunicársele de la misma manera.

De acuerdo con la jurisprudencia de la Corte Constitucional, el Derecho de Petición conlleva a las siguientes obligaciones para la Entidad:

- Contestar de una manera adecuada, es decir, con integridad y correspondencia
- Responder de una manera efectiva para la solución del caso que se plantea.
- Efectuar la comunicación de un modo oportuno.

Usted puede presentar sus Derechos de Petición a través de:

- Correo, a la Calle 43 No. 57 – 14, CAN, Bogotá D.C.
- Telefax: 2220206
- [www.mineducacion.gov.co](http://www.mineducacion.gov.co) en la Sección de Atención al Ciudadano.

### **Quejas ante el MEN**

#### Artículo 81

El artículo 81 de la ley Antitrámites (Ley 962 de 2005) indica que “Ninguna queja o queja anónima podrá promover acción jurisdiccional, penal, disciplinaria, fiscal, o actuación de la autoridad administrativa competente (excepto cuando se acredite, por lo menos sumariamente la veracidad de los hechos quejados) o cuando se refiera en concreto a hechos o personas claramente identificables.

Lo que usted debe tener en cuenta para formular una queja

Primero envíe la información sobre el hecho sobre el que desea quejarse, de la manera más completa y exacta posible, a través de la sección “Atención al

Ciudadano” de la página web del Ministerio de Educación Nacional.

Luego, para que su queja pueda ser enviada, diligencie los campos marcados con el asterisco.

Cuando complete los datos, haga clic en Enviar.

Por favor, si tiene pruebas (documentos originales, fotocopias, fotografías, videos o grabaciones en audio), relaciónelas en la casilla correspondiente y adjúntelos como documento anexo o envíelas al Fax número 2220206, o por correo, a la Calle 43 No. 57 – 14, CAN, Bogotá; indicando el número de radicación de la QUEJA que le asigne el sistema.

No olvide que sus QUEJAS, también puede presentarlas personalmente en la Calle 43 No. 57 – 14, CAN, Bogotá D.C., al Telefax 2220206 o a la línea gratuita 01 – 8000 – 910122 o enviarlas por correo a esta misma dirección.

### **Requisitos para hacer una queja**

Para que su queja tenga el trámite correspondiente es necesario que cumpla con los siguientes requisitos:

- Debe tener fundamento
- Que sea respetuosa, seria, objetiva y que amerite credibilidad
- Que se encuentre soportada en medios probatorios suficientes que permitan iniciar la acción de oficio.

Medios por los cuales se reciben las quejas:

Por correo, a la Calle 43 No. 57 – 14, CAN, Bogotá D.C. o Telefax: 2220206 o a la Línea gratuita: 01 – 8000 – 910122.

Si usted la quiere presentar personalmente, puede ir a la Unidad de Atención al Ciudadano, en la Calle 43 No. 57 – 14, CAN, Bogotá D.C. de 8:00 a.m. a 5:00

p.m. de lunes a viernes o en el Buzón de QUEJAS de la Página WEB.

Contra cuáles personas se deben formular las queja y sobre qué conductas

Tenga en cuenta que las QUEJAS proceden contra todo servidor público que labore en el Ministerio de Educación Nacional, sobre toda acción u omisión que lo lleve a desviarse de los deberes formales de su cargo o de su responsabilidad social.

### **Las Veedurías Ciudadanas**

Estas son formas a través de las cuales los ciudadanos pueden ejercer su derecho a la participación en la fiscalización de la gestión pública, en los distintos niveles de la administración.

A través de ésta, el ciudadano vigila también los planes, programas, proyectos y acciones emprendidas por los entes gubernamentales, la actuación de los funcionarios públicos y el empleo de los recursos.

### **La veeduría se ejerce sobre:**

- El manejo de los recursos públicos empleados en los planes, programas y proyectos de la administración
- El desempeño de los funcionarios públicos en la gestión de los servicios de la administración
- El logro de objetivos propuestos por la Administración, en términos de eficiencia, eficacia y celeridad.

Para que usted ejerza una buena veeduría se le recomienda tener en cuenta:

- Residir o estar trabajando en la ciudad donde se ubica el proyecto o actividad objeto de vigilancia o control
- Tener algún grado de conocimiento en relación con el objeto de la veeduría.

La veeduría ciudadana la puede ejercer sobre la Contratación y en especial sobre los Contratos que un particular realice con el Estado, ya que estos son documentos públicos, que usted como ciudadano puede solicitar en cualquier momento para revisar si se cumplió con el objeto estipulado, si se utilizaron los recursos, insumos y materiales señalados o si hubo transparencia en la elaboración y ejecución de los servicios.

Recuerde que esta facultad está estipulada en el artículo 66 de la Ley 80 de 1993, que dice: “Todo contrato que celebren las instituciones del Estado, estará sujeto a la vigi vigilancia y control ciudadano”.

Esto garantiza que los recursos se ejecuten conforme a lo programado y que las obras queden bien realizadas.

A continuación se relacionan algunos datos que usted debe tener en cuenta cuando se va a revisar cualquier contrato:

- Las partes del contrato
- El objeto
- El Valor
- Procedencia de los recursos para la ejecución del Contrato
- Lugar de ejecución del contrato
- Fecha de Inicio y finalización
- Quién ejecuta el contrato

- Qué tipo de servicio es el que se ofrece

Así mismo, se le recomienda consultar la Ley 80 de 1993, antes de iniciar la revisión de los contratos, con el fin de tener más elementos de juicio.

Los contratos que suscribe el Ministerio de Educación Nacional se encuentran en la sección de Contratación, en la siguiente dirección electrónica:

[www.mineduccion.gov.co](http://www.mineduccion.gov.co)

Recuerde que los contratos que un particular realice con el Estado, son documentos públicos, que pueden ser solicitados en cualquier momento por usted como ciudadano para revisar si se cumplió con el objeto estipulado, si se utilizaron los recursos, insumos y materiales señalados o si hubo transparencia en la elaboración y ejecución de los servicios.

Para obtener información relacionada con los contratos del Ministerio de Educación Nacional usted se puede dirigir personalmente o por correo a la Calle 43 No. 57 – 14, CAN, Bogotá D.C., al Telefax: 2220206 o entrar a la Página del Ministerio: [www.mineduccion.gov.co](http://www.mineduccion.gov.co) en la sección de Contratación. No olvide que si quiere ejercer una excelente veeduría puede ampliar la información consultando la Ley 850 de 2003, mediante la cual se reglamentan

Las Veedurías Ciudadanas, para que de esta manera haga un mejor control social.

## **Las Audiencias Públicas**

La Audiencia Pública es un mecanismo o una instancia de participación. La ley 489 de 1998, sobre la organización y funcionamiento de entidades del orden nacional, establece algunos parámetros para que usted como ciudadano exprese su opinión frente a la ejecución de los recursos públicos.

Este surge como un mecanismo que permite recibir QUEJAS de la comunidad sobre el uso de los recursos públicos, y a la vez las entidades estatales le rinden cuentas a la ciudadanía sobre su gestión.

### **Cuándo se convocan las audiencias públicas**

- Cuando la administración lo considere conveniente y oportuno, para discutir aspectos relacionados con la formulación, ejecución o evaluación de políticas y programas a cargo de la entidad, y en especial cuando esté de por medio la afectación de derechos o intereses colectivos.
- Cuando las comunidades y las organizaciones lo soliciten, sin que la solicitud o las conclusiones de las audiencias tengan carácter vinculante para la administración.

### **Norma sobre Audiencia Pública**

El marco normativo de las Audiencias públicas lo puede encontrar en la Ley 489 de 1998, artículos 32 y 33, Normas sobre la organización y funcionamiento de las entidades del orden nacional.

## **La Rendición de Cuentas**

La rendición de cuentas es un espacio de interlocución entre los servidores públicos y la ciudadanía. Este tiene como finalidad generar transparencia, condiciones de confianza entre gobernantes y ciudadanos y garantizar el ejercicio

del control social a la administración, sirviendo además de insumo para ajustar proyectos y planes de acción para su realización.

### **Objetivos de la Rendición de cuentas**

Cuando usted como ciudadano vaya a participar en una jornada de rendición de cuentas, tenga en cuenta que estas sirven para:

- Fortalecer el sentido de lo público
- Recuperar la legitimidad para las Instituciones del Estado
- Facilitar el ejercicio del control social a la gestión pública
- Contribuir al desarrollo de los principios constitucionales de transparencia, responsabilidad, eficacia, eficiencia e imparcialidad y participación ciudadana en el manejo de los recursos públicos
  
- Constituir la estrategia en un espacio de interlocución directa entre los servidores públicos y la ciudadanía, trascendiendo el esquema de que esta es sólo una receptora pasiva de informes de gestión
- Servir como insumo para ajustar proyectos y planes de acción de manera que responda a las necesidades y demandas de la comunidad.

### **Otros mecanismos de Participación Ciudadana**

Para que los ciudadanos ejerzamos plenamente la participación, la Ley 134 de 1994 desarrolla otras herramientas o mecanismos de participación ciudadana establecidos en la Constitución.

Esta ley, llamada de los mecanismos de participación, regula la iniciativa popular legislativa y normativa; el referendo; la consulta popular, del orden nacional, departamental, distrital, municipal y local; la revocatoria del mandato; el plebiscito

y el cabildo abierto y establece las normas fundamentales por las que se rige la participación democrática de las organizaciones civiles.

Los presentamos todos como una forma de aportar al conocimiento de los ciudadanos, aunque es claro que no todos pueden ser usados frente al Ministerio de Educación Nacional.

La Iniciativa popular legislativa y normativa ante las corporaciones públicas

Es el derecho político que ejerce un grupo de ciudadanos, al presentar un proyecto de acto legislativo y de ley ante el Congreso de la República, de Ordenanza ante las Asambleas Departamentales, de Acuerdo ante los Concejos Municipales o Distritales y de Resolución ante las Juntas Administradoras Locales y demás resoluciones de las corporaciones de las entidades territoriales.

De acuerdo con las leyes que las reglamentan, estos proyectos se presentan para que sean debatidos y posteriormente aprobados, modificados o negados por la corporación pública correspondiente.

### **El Referendo**

Es la convocatoria que se hace al pueblo para que apruebe o rechace un proyecto de norma jurídica o derogue o no una norma ya vigente. Este puede ser nacional, regional, departamental, distrital, municipal o local.

El Referendo derogatorio

Es el sometimiento de un acto legislativo, de una ley, de una ordenanza, de un acuerdo o de una resolución local en alguna de sus partes o en su integridad, a consideración de los ciudadanos para que estos decidan si lo derogan o no.

### **El Referendo aprobatorio**

Es el sometimiento de un proyecto de acto legislativo, de una ley, de una ordenanza, de acuerdo o de una resolución local, de iniciativa popular que no haya sido adoptado por la corporación pública correspondiente, a consideración de los ciudadanos para que estos decidan si lo aprueban o lo rechazan, total o parcialmente.

## **La Revocatoria del mandato**

Es un derecho político, por medio del cual los ciudadanos dan por terminado el mandato que le han conferido a un gobernador o a un alcalde.

## **El plebiscito**

Es el pronunciamiento del pueblo convocado por el Presidente de la República, mediante el cual apoya o rechaza una determinada decisión del Ejecutivo.

## **La Consulta popular**

Es la institución mediante la cual, una pregunta de carácter general sobre un asunto de trascendencia nacional, departamental, municipal, distrital o local, es sometida por el Presidente de la República, el gobernador o el alcalde, según el caso, a consideración del pueblo para que éste se pronuncie formalmente al respecto.

En todos los casos, la decisión del pueblo es obligatoria. Cuando la consulta se refiera a la conveniencia de convocar una asamblea constituyente, las preguntas serán sometidas a consideración popular mediante ley aprobada por el Congreso de la República.

## **El Cabildo abierto**

Es la reunión pública de los concejos distritales, municipales o de las juntas administradoras locales, en la cual los habitantes pueden participar directamente con el fin de discutir asuntos de interés para la comunidad.

## **Normatividad sobre los Mecanismos de participación**

Contenido de la Ley 134 de 1994, que desarrolla los mecanismos de participación ciudadana.

## **Más mecanismos**

Existen otros mecanismos como la Acción de Cumplimiento y la Acción de Tutela, que usted como ciudadano puede interponer cuando considere vulnerados sus derechos.

La Acción de Cumplimiento está reglamentada en la Ley 393 de 1997 y la Acción de Tutela en el Decreto 2591 de 1991.

Así mismo, el Ministerio ha creado un enlace para que usted opine sobre los Proyectos de decreto o de ley que este está impulsando.