



MEMORANDO INTERNO

Bogotá. D:C,

211

PARA: Dr. CIRO ALBERTO VALDERRAMA. Director de la Oficina Jurídica

DE: Dr. LUIS REMBERTO NEGRETE ORTIZ, Director de Control Fiscal

Referencia: Solicitud de Concepto Jurídico
Queja: SIQ 211-07-003

Respetado Doctor:

Para dar respuesta a la queja de la referencia, comedidamente solicito a Usted Concepto Jurídico sobre la legalidad de la Resolución Reglamentaria No. 056 del 03 de diciembre de 2003 expedida por la Contraloría de Bogotá, *"por la cual se deroga la Resolución Reglamentaria 005 del 11 de febrero de 2002 y se reglamenta la conformación y funcionamiento de los Comités Locales de Control Social"*.

Cordialmente,

LUIS REMBERTO NEGRETTE ORTIZ

Anexo: Copias de las quejas interpuestas en tres (3) folios
Copia respuesta Contraloría de Bogotá al respecto, en nueve (9) folios.

Jrsp.

*ORA KATHERINA
04-05-07
Amparo
4-2007*

RED NACIONAL DE VEEDURÍAS CIUDADANAS

478
3

"LOS BIENES DE LA NATURALEZA PODRIAN ALCANZAR PARA SATISFACER LAS NECESIDADES BASICAS DEL HOMBRE, PERO NO SU AMBICIÓN Y EGOISMO IGHANANI"
Bogota D.c. 9 de enero de 2007.

AUDITORIA GENERAL DE LA REPUBLICA
Al contestar cite N.U.R. 210-1-31146 15/01/2007 09:01 a.m.
Trámite: 465 - DERECHO DE PETICIÓN DE INTERÉS GENERAL O.P.
E-29150 Actividad: 01 INICIO, Folios: 1, Anexos: 02
Origen: RED DE VEEDURÍAS CIUDADANAS
Destino: 319 AUDITORIA DELEGADA PARA LA VIGILANCIA DE LOS

Doctora
Piedad Amparo Zúñiga
Auditoria General de la Republica.
Ciudad.

Respetada Doctora.

Nunca en la Historia de la Ciudad, del PAIS, y de los organismos de Control Fiscal, se habían producido tantos **CONTROLES DE ADVERTENCIA**, por parte de la Contraloría Distrital, sin embargo después de tres años de conocer los regulares y casi cotidianos controles de advertencia, no encontramos cambios significativos en varias de las acciones e irregularidades denunciadas por la Contraloría, por ello solicitamos comedidamente en **Derecho de Petición de Interés General**, realizar una investigación, en la Contraloría Distrital, para que se estudie en resultado TANGIBLE de todos y cada uno de los **CONTROLES DE ADVERTENCIA** de los últimos tres años.

Administración Gonzalez Arana, y evalúen sus resultados en Términos de eficacia del Control Fiscal, y si el Incumplimiento de las **ADVERTENCIAS**, por el Distrito Capital y cada entidad, como es el caso de la Presa Seca de Cantarrana EAAB / obra Cercana a los \$ 85 mil millones de Pesos. Derivaron en Acciones Reales de sanción , y exigencia del resarcimiento al daño al Patrimonio Público.

Son diversos y variados, los controles de Advertencia, por eso se esta frente a un **hecho LA DESVALORIZACION** , o por exceso de uso, o porque SU USO NO CONDUCE A NADA - a parte de ser un comunicado de prensa- de este recurso de ALERTA, por eso es el momento de **evaluar la relación costo/beneficio de cada control de advertencia**, PARA LOS CONTRIBUYENTES y si el resultado Compensa ante los altos impuestos cobrados, que solo hoy reciben es **HECHOS PUBLICITARIOS**; que causan inicialmente **ALGUNA ESPERANZA** en el Control Real de la Corrupción, la ineficiencia, la malversación de fondos, la inmoralidad administrativa.

Solicito por favor que este derecho de petición se le de lectura en el programa de Televisión de la AUDITORIA GENERAL DE LA REPUBLICA; y las conclusiones URGENTES; se entregue copia a la comisión especial de seguimiento a los organismos de Control del Senado de la Republica

Calle 85 No. 16-28 Of. 1102 Cel.: 315 312 42 75 Bogotá, D. C.
E-mail: veedurias1a@gmail.com - Ley850@gmail.com

www.reddevedurias.8m.com

La Verdadera Libertad no Vendrá de la Toma del Poder, por Parte de Algunos, sino del Poder que Todos Tendrán. Algún día para Oponerse a los Excesos de la Autoridad.





CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

AUDITORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA
Av. Contraloría N.º 4 - 211-1-31627 - Bogotá, D.C. 110015
Teléfono: 435-3010/1010/1011
E-21527 - www.auditoria.gov.co
Bogotá, D.C. - 110015

479

*"Ni un bloque de ladrillo, ni un gramo de cemento más
en los cerros orientales"*

10000 -

4008

05 FEB. 2007

Doctor
LUIS REMBERTO NEGRETTE ORTÍZ
Director de Control Fiscal
Carrera 10 A No. 17 - 18 Piso 9.
Ciudad

Asunto: Su oficio N.U.R. 210-1-31145 / SIQ 211-07-0003

Respetado Director,

Me refiero a su solicitud que tiene como antecedente un oficio radicado en su Despacho el 16 de enero por el señor Alberto Contreras, en su condición de Director de la Red Nacional de Veedurías Ciudadanas.

Para responder al primer punto de su petición, en el que pregunta por la "relación costo/beneficio obtenidos (sic) como consecuencia de los controles de advertencia durante las tres últimas vigencias", debo señalarle que, como sabe la Auditoría General de la República, no existe un criterio único y objetivo que haya sido determinado por las normas vigentes que permita establecer de manera exacta y precisa los costos y los beneficios de estos controles, habida cuenta que, una vez ellos son expedidos, corresponde a la administración evaluar su pertinencia y adoptar los correctivos pertinentes, según su criterio.

Partiendo de este presupuesto, la valoración de los costos finales en los que ha de incurrir la administración distrital y la cuantificación final de los beneficios que puede generar su actividad dependen de múltiples variables sometidas, las más de las veces, a la liberalidad de los funcionarios competentes quienes, en el marco del principio constitucional de legalidad, cuentan con una innegable discrecionalidad para elegir la manera como deben cumplir con sus funciones. Sin esta precisión, podría considerarse equivocadamente que las observaciones de la Contraloría constituyen órdenes de obligatorio cumplimiento, lo cual -indudablemente-

[Handwritten signature and date]
3/7/07



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

9
480

constituiría una intromisión indebida en las funciones que constitucional y legalmente corresponden a los servidores públicos competentes.

Efectuada esta precisión, en cuadro adjunto, me permito remitir para su conocimiento y fines pertinentes, la relación de los Controles de Advertencia proferidos por la Contraloría de Bogotá, durante las vigencias 2004, 2005 y 2006, en el cual se discrimina no sólo la fecha de emisión y el sujeto de control, sino además una síntesis del contenido y el valor del presunto detrimento estimado. Cabe reseñar, que la función de expedir controles de advertencia, fue asignada a la Contraloría de Bogotá por el cabildo distrital desde el año 2001, a través del acuerdo No. 24, con el fin de "... *prever grandes riesgos que comprometan el patrimonio público...*"¹.

Durante las vigencias 2004 a 2006, se han proferido un total de 123 alertas fiscales con el fin de prevenir la afectación del patrimonio público en una suma que asciende a UN BILLON SEISCIENTOS CUARENTA Y OCHO MIL OCHOCIENTOS OCHENTA Y SEIS MILLONES DOSCIENTOS CUARENTA Y TRES MIL TRESCIENTOS NOVENTA Y CUATRO PESOS CON VEINTIUN CENTAVOS (\$1.648.886.243.394.21).

Ahora bien, para valorar la eficiencia y eficacia que los controles de advertencia han tenido al interior de la administración distrital, baste citar a la Veeduría Distrital, quien por encargo expreso del Alcalde Mayor ejerce funciones de seguimiento a dichas alertas, señalando para el caso que con relación a los Controles de Advertencia formulados por la Contraloría de Bogotá,

*"... las entidades advertidas han reconocido total o parcialmente la pertinencia de los mismos, propuesto planes de mejoramiento e implementado acciones preventivas tendientes a evitar en el futuro la ocurrencia de eventos similares que puedan atentar contra la seguridad de la comunidad y el patrimonio económico y ambiental de los capitalinos"*².

Esta situación que se refleja de manera resumida en el siguiente cuadro³:

¹ Numeral 8. Artículo 5. Acuerdo 24 de 2001.

² Informe Ejecutivo - Avance controles de advertencia (a junio 30 de 2006).

³ Informe Veeduría Distrital. Controles de advertencia a 12 de diciembre de 2006. Oficina de Control Interno. La diferencia en el número de controles de advertencia está dada en la adición a este cuadro, por parte de la Veeduría Distrital, de dos "pronunciamientos" expedidos por este Despacho.



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

10
481

SINTESIS:	Totales	(%)
Controles de advertencia a 12 diciembre de 2006:	125	100,0
Aceptados por las Entidades	110	88,0
No Aceptados por las Entidades	15	12,0
Total	125	100,0
con acciones finalizadas (100%)	34	27,2
con acciones realizadas (> 80%)	27	21,6
con acciones realizadas (>50% y <= 80%)	20	16,0
con acciones realizadas (<50%)	7	5,6
en ejecución (EE)	22	17,6
	110	88,0

De acuerdo con lo anterior, y tomando como base las cifras de la propia Veeduría Distrital, se concluye que el **grado de efectividad** alcanzado por la Contraloría de Bogotá con la expedición de los Controles de Advertencia es del **88%**, toda vez que los mismos han generado que la administración distrital adopte acciones correctivas tendientes a evitar o detener los riesgos señalados.

Ahora bien, con relación a la medición o estimación de la relación **beneficio/costo** requerida en su solicitud, generada como consecuencia de los controles de advertencia proferidos durante las últimas tres vigencias, ésta se puede calcular de diversas maneras, entre otras, la siguiente:

Tomar el valor total de las advertencias proferidas, multiplicarlo por el grado de eficacia 88% / 100%, reportado por la Veeduría y dividirlo sobre el costo total de presupuesto ejecutado de la entidad por vigencia:

$$\text{Beneficio/Costo} = \frac{\text{valor controles de advertencia (2004 a 2007)}}{\text{valor presupuesto Contraloría (2004 a 2007)}} \times \frac{(88\%) \text{ Efectividad}}{(100\%)}$$

$$\text{Beneficio/Costo} = \frac{\$ 1.648.886.243.394.21 \times 88\%}{100\%} = \underline{\underline{\$ 1.451.019.894.186,91}}$$

$$\text{Beneficio/Costo} = \frac{\$ 1.451.019.894.186,91 \cdot \text{valor (88\%) Efectividad controles de advertencia}}{\$ 163.956.082.411,00 \cdot \text{valor presupuesto Contraloría (2004 a 2007)}}$$

5

Beneficio/Costo = 8.85

Así, y como bien puede apreciarse al tomar en consideración solamente los controles de advertencia, la Contraloría de Bogotá le ha generado a la ciudad una tasa de retorno de 8.85 pesos, es decir, que por cada (1) peso invertido en la Contraloría, esta le ha devuelto a los contribuyentes (8.85).

Ahora bien, en lo que hace alusión al segundo punto de su comunicación, y más allá de las motivaciones personales que dan origen a la solicitud del señor Contreras, es evidente que el ejercicio del control social NO SE AGOTA en las veedurías ciudadanas a las que se refiere la Ley 850 de 2002, pues así lo advierte el inciso segundo del artículo 103 de la Constitución Política:

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

En este punto específico, la Corte Constitucional ha establecido desde muy temprano que la Constitución Política de Colombia es una norma jurídica autónoma de carácter vinculante y que, como tal, no requiere para ser obligatoria de la vigencia de una ley que la desarrolle, pues así no exista, los principios y valores que la Constitución propone vinculan positivamente a la administración, sin que ella pueda contravenirlos argumentando no hay una ley que desarrolla la materia. Al fin y al cabo, es la Constitución la que condiciona el contenido y la vigencia de la Ley, y no al contrario.

Es por eso que el propio artículo 99 de la Ley 134 de 1994 establece que "La participación en la gestión administrativa se ejercerá por los particulares y por las organizaciones civiles en los términos de la Constitución, y de aquellos que se señalen mediante la ley que desarrolle el inciso final del artículo 103 de la Constitución Política..." (resaltado fuera del texto)

En adición a lo anterior, el Concejo de Bogotá en desarrollo de las funciones que le atribuye la Constitución y el Decreto 1421 de 1993, expidió el Acuerdo 24 de 2001, por medio del cual establece las funciones de la Contraloría de Bogotá. En esta última norma, el numeral 13 del artículo 5 establece:



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

"Artículo 5.- Funciones. Para el cumplimiento de su misión y de sus objetivos, en desarrollo de las disposiciones consagradas en la Constitución Política, le corresponde a la Contraloría de Bogotá, D.C.

"(...)

"13. Promover la participación ciudadana y comunitaria en los procesos de control y vigilancia fiscal."

Así mismo, el artículo 57 del citado Acuerdo establece la obligación de:

"(...)

"4. Establecer las estrategias de promoción de la participación ciudadana y de los ciudadanos en las localidades para coadyuvar eficazmente en la vigilancia de la gestión fiscal e identificar los mecanismos institucionales, metodológicos y técnicos que la garanticen.

(...)

"6. Disponer lo necesario para organizar, administrar y difundir una red de información ciudadana para el control fiscal participativo.

"7. Establecer estrategias para promover mecanismos de control ciudadano en los proyectos de alto impacto social, económico y ambiental.

"(...)

"9. Organizar y desarrollar programas de promoción, sensibilización y divulgación, que potencien la participación ciudadana y su contribución a la vigilancia fiscal".

En desarrollo de este marco normativo, uno de los principios fundamentales del Plan Estratégico 2004-2007 de la Contraloría de Bogotá tiene como finalidad "Hacer efectivo el poder fiscalizador del ciudadano", teniendo en cuenta que la ciudadanía es la dueña de los recursos públicos y que un control fiscal efectivo contribuye a mejorar el nivel de vida de los habitantes del Distrito.

El enfoque "Control Fiscal con la mano del Ciudadano" privilegia a la ciudadanía y a los contribuyentes, no sólo en la recepción y trámite de sus quejas, sino en su vinculación a un proceso masivo de vigilancia sobre las actuaciones de cualquier servidor público.



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

En este enfoque, el ciudadano es el socio estratégico de la Contraloría, fundamental para vigilar, proponer acciones, cuestionar y lograr la judicialización de quienes dilapidan el patrimonio. En la medida que exista un ciudadano informado, conocedor de sus derechos y consciente de sus deberes y responsabilidades sociales, se avanzará en oportunidad y efectividad de la gestión administrativa y del control fiscal, en el entendido que los servidores públicos son meros administradores (temporales) de los recursos aportados por el contribuyente para satisfacción de sus necesidades.

En este contexto, el Comité Directivo de la Contraloría de Bogotá aprobó, en julio de 2004, su Plan Estratégico "Control Fiscal con la Mano del Ciudadano", en el cual la participación ciudadana, como principio y acción sustantiva, se constituye en el eje articulador de todo su ejercicio fiscalizador. A partir de su misión institucional, cuyos ejes están orientados a "generar una cultura de participación ciudadana", "contribuir al éxito de la administración pública", lograr "el resarcimiento efectivo y oportuno del daño al patrimonio de Bogotá", y "mejorar la calidad de vida de los ciudadanos del Distrito", el Plan se propone como **Objetivo número 1: "Hacer Efectivo el Poder Fiscalizador del Ciudadano"**. Éste se descompone, a su vez, en seis estrategias entre las cuales se destacan:

- Formar en la ética de lo público, en la cultura de la participación y en el respeto a lo legal, a los sectores público y privado.
- Vincular al ciudadano y sus organizaciones al ejercicio del control fiscal.
- Crear un modelo de rendición público de cuentas, sobre los resultados de la administración y del control fiscal.
- Territorializar el control fiscal en el ámbito geográfico Distrital.

Desarrollar esas estrategias del "Control Fiscal con la Mano del Ciudadano", plantea un cambio de paradigma y visión sobre el control social y del papel del control fiscal. La función técnica del control fiscal, que en el ámbito de lo público adquiere una dimensión de política pública, concibe la participación ciudadana no como un "sector" o una "herramienta" sino como la esencia del ejercicio del control fiscal y el eje articulador de las acciones de la Contraloría en todos los procesos misionales. Este hecho obliga, por una parte, a readecuar el marco institucional y misional del órgano de control y, por otra, a **avanzar en pedagogías de formación y en estrategias de comunicación que contribuyan a fortalecer una cultura ciudadana de participación en el control fiscal.**

Afianzar una cultura de participación ciudadana en el control social y fiscal y construir opinión pública favorable a la transparencia en la gestión administrativa del Distrito Capital, exige el diseño de estrategias pedagógicas de capacitación y formación



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ. D.C.

ciudadana, campañas de difusión y comunicación comunitaria y lúdico-recreativas en la perspectiva de fortalecer la lucha contra la corrupción.

El proyecto "Promover Cultura de la Participación y el Control Fiscal", tiene, entre otros componentes, los siguientes:

A. Formación y capacitación para el Control Social

Se trata de poner en marcha un proceso de formación que permita a la ciudadanía, y en particular a líderes sociales locales, fortalecer sus capacidades académicas y desarrollar habilidades para el control fiscal participativo. En este sentido se plantean dos iniciativas:

a. Escuela de Gobierno Local - ciclo de formación secundaria con énfasis en el control fiscal.

Es una estrategia de capacitación de adultos y jóvenes que han quedado por fuera de los ciclos de la educación formal, que pretende, con la participación del sector privado y/o público especializado, poner en marcha un proceso académico para la culminación del ciclo de educación media con énfasis en medio ambiente y control social. Este programa se denomina "Guardianes del presupuesto y del medio ambiente" y se propone vincular, bajo los parámetros establecidos por el Ministerio de Educación, a 1.200 estudiantes.

b. Escuela de Control y Auditoría Social

Se trata de un proceso de capacitación de representantes de las comunidades, en el que se implementan estrategias pedagógicas teórico-prácticas que desarrollan habilidades cognitivas y destrezas para el control y la auditoría social. Este programa se propone entre el año 2006 y 2007 capacitar a 2.000 líderes locales.

B. Promoción, Organización y Fortalecimiento de Redes de Acción Participativa (RAP).

Las RAP se definen como la articulación, a través de un medio de comunicación, de manera física o virtual de espacios (NODOS), en los cuales confluyen ciudadanos y organizaciones que realizan acciones de vigilancia de los recursos públicos en el Distrito de Bogotá y contribuyen a garantizar el ejercicio auditor con participación ciudadana.



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

El componente de RAP busca promocionar, organizar y fortalecer, mediante diversas estrategias de divulgación, capacitación y apoyo logístico operativo y de movilización, la creación de grupos de control social territorial, temático y sectorial, entre otros, para consolidar en el ámbito local y distrital mecanismos de coordinación y articulaciones en RED –nodos-, tanto físicos como virtuales.

Adicionalmente, se propone dotar a los nodos y a los miembros de la Red de Acción Participativa constituidos, de plataformas tecnológicas de comunicación, debate e interacción en línea y de herramientas de análisis integral respecto del impacto social de la inversión pública y evaluación de los beneficios de la inversión social del distrito - Observatorio Social Local.

Es el contribuyente, y no el servidor público, el único dueño de los recursos públicos, razón por la cual requiere estar bien informado para decidir de manera oportuna sobre el destino de los mismos, bajo una aplicación eficaz y transparente, por parte del administrador.

Como complemento a lo anterior, la Constitución Política señaló al Estado, además de la obligación de garantizar el derecho del ciudadano para elegir y ser elegido, el deber de contribuir a la organización, promoción y capacitación de los ciudadanos para que, sin detrimento de la autonomía, se garantice la "participación en el control y vigilancia colectiva de la gestión pública en los distintos niveles administrativos y sus resultados" (Artículo 270 C. P.).

En concordancia con todo lo aquí dicho, la Contraloría de Bogotá expidió la Resolución 056 del 3 de diciembre de 2003, por medio de la cual reglamentó la conformación y funcionamiento de los Comités Locales de Control Social, con el propósito de: *fortalecer el control social y la participación ciudadana en la planeación, elaboración y ejecución de los planes de desarrollo y programas locales; propiciar la evaluación de los beneficios reales y efectivos de la inversión social del distrito; realizar el seguimiento a la contratación y orientar, organizar y capacitar a la ciudadanía para ejercer un control social eficiente y oportuno que coadyuve al ejercicio fiscal.*

Para garantizar el éxito de la capacitación, las formas y contenidos de los programas educativos y de las actividades académicas, así como la instrucción que la Contraloría de Bogotá imparte a los ciudadanos y sus organizaciones ha supuesto la implementación de un modelo pedagógico acorde con la formación de los diferentes destinatarios, que se acompaña de la provisión, a los participantes, de materiales académicos y herramientas pedagógicas que perduren con posterioridad a la



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

capacitación recibida, tales como un texto guía, libros impresos, material audiovisual entre otros.

Para finalizar, debo señalar que para la Contraloría de Bogotá la decisión de capacitar y carnetizar como contralores comunitarios a un grupo importante y siempre escaso de ciudadanos, es consecuencia de tomarse en serio las normas que buscan privilegiar la participación ciudadana en todas las instancias del poder público y de no verlas como un simple enunciado sin vigencia o contenido alguno.

En estos términos, espero haber dado respuesta satisfactoria a su solicitud y quedo atento a resolver cualquier duda en relación con este asunto.

Cordial saludo,

ÓSCAR GONZÁLEZ ARANA
Contralor de Bogotá

Anexo: Lo anunciado en 3 páginas.
Proyectó y elaboró: Dirección de Apoyo al Despacho

RED NACIONAL DE VEEDURÍAS CIUDADANAS

LOS BIENES DE LA NATURALEZA PODRIAN ALCANZAR PARA SATISFACER LAS NECESIDADES BÁSICAS DEL HOMBRE, PERO NO SU AMBICIÓN Y EGOISMO (GHANDI)

La Verdadera Libertad no vendrá de la Toma del Poder, por parte de Algunos, sino del Poder que Todos Tendrán Algún día para Oponerse a los Excesos de la Autoridad.



Bogotá D.C.- 16 de febrero de 2007.

AUDITORIA GENERAL DE LA REPUBLICA
Al contestar cite NÚM. 210-1-860 16/03/2007 12:06 p.m.
Trámite: 650-QUEJA-RECLAMO O SUGERENCIA
E-400 Avenida 91 FRENTE FUERZAS Armadas 110
Código RED NACIONAL DE VEEDURÍAS CIUDADANAS
Distinguido AUDITOR GENERAL DE LA REPUBLICA

Doctora
Piedad Amparo Zúñiga
Auditoria General de la República.
Ciudad.



Respetada Doctora.

Hemos encontrado una curiosa practica de algunos de sus funcionarios como el Dr Luis Remberto Negrete, director de control fiscal, para responder nuestros Derechos de Petición, la cual consiste en remitir el texto de nuestro derecho de petición a la Contraloría Distrital, para que conteste lo que le parezca a ese cuestionado organismo de control, NO ACEPTAMOS con todo respeto ese proceder. POR FAVOR INVESTIGUEN con sus propios funcionarios. La respuesta NO DA ALCANCE A LO PETICIONADO..



Nuevamente solicitamos en Derecho de Petición de interés general y la ley 850, que se realice por la MISMA AUDITORIA GENERAL, un análisis de la legalidad del PRODUCTO, o ACCIÓN de la Contraloría Distrital para haber procedido a gastar recursos públicos, en capacitar los que denomina CONTRALORES COMUNITARIOS O CIUDADANOS; Y CARNETIZARLOS; .



Pedimos a la AUDITORIA; que con sus Auditores, no con los empleados de la Contraloría Distrital, investigue la legalidad, de ese gasto, el cual en nuestro criterio, viola el Artículo 270 de la Constitución Política, ya que este claramente estableció " 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, " cual es la Ley que ORGANIZA y reglamenta a los contralores comunitarios o Ciudadanos " o a los contralores estudiantiles ?



Confunde la función de PROMOVER, con la de CREAR, formas de participación, que NO LE CORRESPONDE. La misma contraloría en su respuesta, revela que las funciones son PROMOVER, SENSIBILIZAR; Y DIVULGAR, ...+ una red de información, para promover mecanismos de control ciudadano en LOS PROYECTOS de ALTO IMPACTO SOCIAL, ECONÓMICO Y AMBIENTAL,

Calle 85 No. 16-28 Of. 1102 Cel.: 315 312 42 75 Bogotá, D. C.
E-mail: veedurias1a@gmail.com - Ley850@gmail.com

16/03/07
2:00

www.reddevedurias.8m.com

RED NACIONAL DE VEEDURÍAS CIUDADANAS

"LOS BIENES DE LA NATURALEZA PODRIAN ALCANZAR PARA SATISFACER LAS NECESIDADES BÁSICAS DEL HOMBRE, PERO NO SU AMBICION Y EGOISMO (GHANDI)

La Verdadera Libertad no vendrá de la Toma del Poder, por parte de Algunos, sino del Poder que Todos Tendrán. Algún ...a para Oponerse a los Excesos de la Autoridad.



a caso porque no relata que paso con los JUICIOS FISCALES en su paso por la contraloría general ??? Será ese ejemplo de ética ??



Solicitamos a la Auditoria demandar por ilegal la resolución N° 056 del 3 de diciembre de 2003, por medio de la cual reglamento la conformación, y funcionamiento de los comités locales de control social, con el propósito de fortalecer el control social y LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LA PLANEACION, ELABORACION Y EJECUCION DE LOS PLANES DE DESARROLLO Y PROGRAMAS LOCALES...." ESTA la contraloria duplicando lo que por ley hace la secretaria de gobierno, área de participación ciudadana, el mismo departamento de Acción Comunal, entre otras entidades del EJECUTIVO; así como el departamento de planeación Distrital, y la secretaria de educación, DUPLICA ESFUERZOS Y GASTOS LA contraloría Distrital...VIOLA EL PRINCIPIO DE ECONOMÍA, es eso motivo para abrir investigación fiscal, ...señores de la auditoria general de la republica..



Solicito por favor que se capacite por la AUDITORIA GENERAL a la población que denomina la contraloría Distrital como contralores comunitarios, en temas de la Ley 190 de 2005, como determinar el incremento patrimonial injustificado, y porque no se analizan las declaraciones de renta de funcionarios públicos, para conocer si hay enriquecimiento indebido o ilícito.



La palabra CAPACITAR se usa con demasiada ampulosidad y pretensión, HACER CAPAZ a personas, solo por el hecho de carnetizarlas ?? De darles un refrigerio, un maletin, un diploma ??, acaso que garantiza que harán un REAL y EFICAZ SEGUIMIENTO DE PROGRAMAS, PROYECTOS O CONTRATOS ???, pedimos a la AUDITORIA GENERAL de la republica, realizar una encuesta al 50% del personal de la gente vinculada a la capacitación de la contraloría, para conocer y precisar si realmente han sido CAPACITADOS y si están realizando un ejercicio concreto y real de control social y DONDE ESTÁN O REPOSAN LOS INFORMES ESCRITOS de su trabajo.... o solo fueron a los eventos a escuchar, y llevarse un diploma ??, para colocarlo en alguna pared ???



Año a año se gasta la Burocracia y en este caso la contraloría Distrital cientos de millones en Capacitaciones, foros etc, sin resultado concreto, que se exprese en disminuir de forma real y sustancial la corrupción, el detrimento patrimonial, será que el enfoque esta errado ??, y porque no se articulan con el control interno de las entidades ??, porque no hay CONTRALORES COMUNITARIOS SIGUIENDO LOS PLANES DE MEJORAMIENTO ??? o las reglas de convocatoria fueron mas de tipo POLÍTICO....para entretener a pensionados, y comunales que

Calle 85 No. 16-28 Of. 1102 Cel.: 315 312 42 75 Bogotá, D. C.
E-mail: veedurias1a@gmail.com - Ley850@gmail.com

www.reddeveedurias.8m.com

490



MEMORANDO INTERNO

Bogotá. D:C,

211

PARA: Dr. CIRO ALBERTO VALDERRAMA. Director de la Oficina Jurídica ✓

DE: Dr. LUIS REMBERTO NEGRETE ORTIZ, Director de Control Fiscal

Referencia: N.U.R. 211-3-1631. Reiteración solicitud de Concepto Jurídico

Queja: SIQ 211-07-003

Respetado Doctor:

Dando alcance al memorado interno N.U.R 211-3-1631 del 03 de mayo de 2007, reitero la solicitud del concepto jurídico con el fin de dar repuesta a la queja de la referencia interpuesta por la Red Nacional de Veedurías.

Cordialmente,


LUIS REMBERTO NEGRETTE ORTIZ

Jrsp.

Handwritten notes:
RECIBIDA
08-06-07
KATHERINA
14



OFICINA JURIDICA 110.033.2007

Bogotá, D.C., 01 de junio de 2007
OJ110-

Devolver Copia Firmada

DOCTOR
LUIS REMBERTO NEGRETE ORTIZ
DIRECTOR DE CONTROL FISCAL
L. C.

REFERENCIA: N.U.R.: 211-3-1631
Concepto-Legalidad Resolución Reglamentaria N° 056 de 2003
expedida por la Contraloría de Bogotá.

Respetado Doctor:

Solicita usted a esta oficina concepto, sobre la legalidad de la Resolución Reglamentaria N° 056 del 03 de diciembre de 2003 expedida por la Contraloría de Bogotá, "por la cual se deroga la Resolución Reglamentaria 005 del 11 de febrero de 2002 y se reglamenta la conformación y funcionamiento de los Comités Locales de Control Social, con el fin de dar respuesta a su inquietud se hacen las siguientes consideraciones:

1.- Es importante advertir que el único competente para decidir sobre la legalidad de un acto administrativo es el Juez de la Jurisdicción Contencioso Administrativa y no puede ser esta oficina la llamada a hacer tal pronunciamiento, esta afirmación encuentra su fundamento en el artículo 66 del Código Contencioso Administrativo que señala: "Los actos administrativos serán obligatorios mientras no hayan sido anulados o suspendidos por la Jurisdicción en lo contencioso administrativo" Sin embargo se entrará a plantear un análisis general del tema para resolver su interrogante:

Jurídicamente la administración desarrolla su actividad mediante actos, hechos, contratos, operaciones u omisiones administrativas.

Los Actos Administrativos se pueden definir como manifestaciones unilaterales de la voluntad de la administración tendientes a modificar el ordenamiento jurídico, es decir generar efectos jurídicos. Una definición más estricta puede ser toda declaración unilateral proferida en ejercicio de la función administrativa, que produce efectos jurídicos directos y definitivos sobre un determinado asunto. Los actos administrativos pueden clasificarse en generales o abstractos y en particulares o concretos.

[Handwritten signature]
20/06/07
15

Las resoluciones son actos administrativos por los cuales la administración pública expresa su voluntad para producir efectos jurídicos.

Para expedir un acto administrativo se deben tener en cuenta los requisitos de existencia, validez y eficacia.

REQUISITOS DE EXISTENCIA:

- El órgano que lo expide debe ser una entidad estatal o, excepcionalmente, un particular investido de una función pública.
- Una declaración de voluntad de la administración, es decir una manifestación que produce efectos jurídicos vinculantes, obligatorios.
- Un objeto específico, el asunto frente al cual recae la declaración. Es decir el efecto jurídico o la situación jurídica que crea.
- La causa o el fundamento del acto administrativo. La motivación del acto, las circunstancias de hecho o de derecho que motivaron la expedición del acto. Por regla general, la motivación de los actos deben ser expresada obligatoriamente y solo excepcionalmente el acto no requiere motivación.
- Unas formalidades, que se refieren a la forma de exteriorizar o plasmar la declaración de voluntad de la administración. La forma de exteriorizar en cuanto el procedimiento de expedición de la decisión, los pasos o requisitos. La forma de plasmar referida a requisitos como fecha, firma, denominación (resolución, acuerdo, circular, decreto, etc.). Estas formalidades pueden ser sustanciales o no sustanciales.
- La finalidad o resultado que se busca con el acto administrativo. Todo acto debe tener un fin inmediato, concreto. Este fin debe buscar un fin más mediato, que es el cumplimiento de la ley y uno más abstracto y último, el cual es el interés general:

REQUISITOS DE VALIDEZ:

- Que sea expedido en ejercicio de la función administrativa, unilateralmente.
- Que sea conforme a la constitución y a la ley. La legalidad del acto se presume.
- Que sea expedido por funcionario competente. La competencia es la forma como se delimita el poder dado a un funcionario u organismo, por la cual debe ceñirse únicamente a lo que le está permitido. Nace de la constitución, de la ley y de sus desarrollos reglamentarios. Esta es taxativa, expresa, improrrogable, indelegable e irrenunciable.

REQUISITOS DE EFICACIA:

- **Que la decisión sea razonable y justa.** Es decir adecuada, necesaria y proporcional.
- **Que se de Publicidad al acto.** El cual nace con su expedición, pero su aplicación debe quedar suspendida hasta tanto sea dado a conocer, la falta de conocimiento del acto por los afectados no produce por ese solo hecho su ilegalidad. Será ilegal la aplicación del acto pero no el acto mismo.

Todo acto administrativo goza de presunción de legalidad que consiste en la suposición de que el acto fue emitido conforme a derecho, dictado en armonía con el ordenamiento jurídico y por lo tanto se cuenta con que al momento de su expedición cumplió con todos los requisitos necesarios; La legalidad justifica y avala la validez de los actos administrativos; por eso crea la presunción de que son legales, es decir, se los presume válidos y que respetan las normas que regulan su producción. Cuando se pretende discutir la legalidad de un acto administrativo como en este caso la Resolución N° 056 de 2003 se debe acudir a la acción de nulidad que tiene por finalidad la tutela del orden jurídico, a fin de aquel quede sin efecto por contrariar las normas superiores del derecho. Esta acción se encuentra consagrada en interés general para que prevalezca la defensa de la legalidad abstracta sobre los actos de la administración de inferior categoría, y por ello puede ser ejercida en todo el tiempo por cualquier persona.

La Acción de Nulidad se encuentra consagrada en el Artículo 84 modificado decreto 2304 de 1989, y las causales para interponerla son taxativas

- Procederá cuando los actos administrativos infrinjan las normas en que deberían fundarse
- Cuando hayan sido expedidos por funcionarios u organismos incompetentes o en forma irregular
- Cuando hayan sido expedidos con desconocimiento del derecho de audiencia y defensa
- Mediante falsa motivación
- Que hayan sido expedidos con desviación de las atribuciones propias del funcionario o corporación que los profirió.

Para desvirtuar la presunción de legalidad, se requiere declaración judicial, la cual no procede de oficio, sino que debe ser solicitada por los particulares o por la Administración. Es necesario recordar que en todo caso el único competente para decidir sobre la legalidad o ilegalidad de un acto administrativo es la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, por tanto el interesado debe acudir ante el juez competente en acción de nulidad para que se decida sobre la cuestión planteada.

En la Sentencia C-037 de 2000, la Corte Constitucional al tratar la excepción de ilegalidad, expreso con respecto al tema lo siguiente:

"De todo lo anterior concluye la Corte que no hay en la Constitución un texto expreso que se refiera al ejercicio de la excepción de ilegalidad, ni a la posibilidad de que los particulares o la autoridades administrativas, por fuera del contexto de un proceso judicial, invoquen dicha excepción para sustraerse de la obligación de acatar los actos administrativos, sino que la Carta puso en manos de una jurisdicción especializada la facultad de decidir sobre la legalidad de los mismos, ilegalidad que debe ser decretada en los términos que indica el legislador. Así las cosas el artículo 12 de la Ley 153 de 1887, debe ser interpretado de conformidad con las consideraciones precedentes, pues entenderlo en el sentido de conferir una facultad abierta para que autoridades y particulares se sustraigan al principio de obligatoriedad del ordenamiento jurídico, desconoce la Constitución.

24. Finalmente, motivos que tocan con la necesidad de garantizar la seguridad jurídica y la vigencia y efectividad del orden jurídico, dan fundamento de razonabilidad adicional a la reserva hecha por el legislador respecto de posibilidad concedida a los particulares y a las autoridades administrativas de sustraerse a la fuerza obligatoria de los actos administrativos. Efectivamente, dejar al criterio de cualquier autoridad, o aun al de los particulares, la observancia de las disposiciones de las autoridades contenidas en los actos administrativos, propiciaría la anarquía en perjuicio de la efectividad de los derechos de los ciudadanos y dificultaría en alto grado la posibilidad de alcanzar el bien común. En cambio, dejar a la competencia de la jurisdicción contenciosa la definición sobre la legalidad de un acto en nada lesiona los derechos de los administrados, pues cualquiera tiene abierta la posibilidad de demandar su nulidad y aún de pedir su suspensión provisional, la cual, cuando verdaderamente hay un manifiesto desconocimiento de las normas de superior jerarquía, se concede en un breve lapso que garantiza la vigencia del principio de legalidad.

De todo lo anterior, se concluye que la llamada excepción de ilegalidad se circunscribe entre nosotros a la posibilidad que tiene un juez administrativo de inaplicar, dentro del trámite de una acción sometida a su conocimiento, un acto administrativo que resulta lesivo del orden jurídico superior. Dicha inaplicación puede llevarse a cabo en respuesta a una solicitud de nulidad o de suspensión provisional formulada en la demanda, a una excepción de ilegalidad propiamente tal aducida por el demandado, o aun puede ser pronunciada de oficio. Pero, en virtud de lo dispuesto por la norma sub exámine tal y como ha sido interpretado en la presente decisión, tal inaplicación no puede ser decidida por autoridades administrativas, las cuales, en caso de asumir tal conducta, podrían ser demandadas a través de la acción de cumplimiento, que busca, justamente,

495

hacer efectivo el principio de obligatoriedad y de presunción de legalidad de los actos administrativos".

2. Análisis de la Resolución 056 de 2003

"RESOLUCIÓN REGLAMENTARIA 56 DE 2003

(Diciembre 3)

Por la cual se deroga la Resolución Reglamentaria No. 005 del 11 de febrero de 2002 y se reglamenta la conformación y funcionamiento de los Comités Locales de Control Social

EL CONTRALOR DE BOGOTÁ, D. C.

En ejercicio de sus atribuciones constitucionales, legales y reglamentarias, en especial las conferidas por el artículo 5º, numeral 13 y artículo 10, inciso Segundo, del Acuerdo 24 de 2001, y

CONSIDERANDO:

Que el numeral 5 del artículo 95 de la Constitución Política de Colombia, entre los deberes del ciudadano, consagra el de participar en la vida comunitaria del país; así mismo, el artículo 103 de la misma carta establece los mecanismos de participación ciudadana.

Que la participación ciudadana y comunitaria para el control, vigilancia y fiscalización de la gestión pública es un deber y un derecho que corresponde tanto a los ciudadanos individualmente considerados o en grupos, basada en los principios constitucionales de solidaridad, equidad y universalidad en la búsqueda del bienestar humano y desarrollo social.

Que a efecto de desarrollar las políticas de participación ciudadana, las cuales son un elemento estratégico de gestión que garantiza que el sistema y sus procesos estén dirigidos a satisfacer las demandas, expectativas y necesidades de la ciudadanía, se hace necesario reglamentar la conformación de los Comités Locales de Control Social, su misión, objetivos, conformación y funciones.

Que se hace necesario modificar la actual reglamentación de los Comités Locales de Control Social, para garantizar agilidad y operancia en el funcionamiento de los mismos, ya que con las disposiciones vigentes se dificulta su convocatoria y conformación, toda vez que los miembros del Comité no se motivaron a participar en esta instancia, lo que genera como consecuencia un precario ejercicio del control social en las localidades, obstaculizando el cumplimiento de la misión, objetivos y metas de dichos Comités, que no es otro sino el fortalecimiento del Control Social como insituto para el ejercicio del Control fiscal, previsto como tercer objetivo de la Planeación Estratégica de la Contraloría de Bogotá.

El procedimiento utilizado para la reforma de la Resolución Reglamentaria No. 005 del 11 de febrero de 2002, es el contemplado en la Resolución

19

Reglamentaria No.033 del 27 de diciembre de 2002, por la cual se adopta el procedimiento para la expedición y administración de resoluciones en la Contraloría de Bogotá.

RESUELVE:

ARTÍCULO PRIMERO.- Confórmese en cada localidad de la ciudad de Bogotá, D.C., el **COMITÉ LOCAL DE CONTROL SOCIAL**, como organismo que coadyuve a articular el control social con el control fiscal.

ARTÍCULO SEGUNDO.- Misión: La Misión de los Comités Locales de Control Social, es la de fortalecer el control social en las localidades a través de la participación ciudadana, generando confianza en la comunidad, trabajando con calidad, luchando contra la corrupción sobre la base del autocontrol para que el manejo local de lo público sea transparente. " (...)

Como ya se había mencionado la legalidad justifica y avala la validez de los actos administrativos, existe una causal general de ilegalidad que consiste en la violación de la norma jurídica superior, sin embargo la Ley y la Jurisprudencia la han desarrollado varias formas mediante las cuales un acto puede violar una norma jurídica superior, estas formas son las conocidas como causales de nulidad que están consagradas en el artículo 84 del Código Contencioso Administrativo.

Se van a estudiar las normas en que debió fundarse el acto administrativo en este caso la Resolución 056 de 2003 expedida por la Contraloría de Bogotá:

El Acuerdo 024 de 2001 por medio del cual se establecen las funciones de la Contraloría de Bogotá, respecto del tema mencionó:

"**Artículo 5.- Funciones.** Para el cumplimiento de su misión y de sus objetivos, en desarrollo de las disposiciones consagradas en la Constitución Política, le corresponde a la Contraloría de Bogotá, D.C.

13. Promover la participación ciudadana y comunitaria en los procesos de control y vigilancia fiscal.

Artículo 57. Subdirección de Participación Ciudadana. Son funciones de la Subdirección de Participación Ciudadana:

4. Establecer las estrategias de promoción de la participación ciudadana y de los ciudadanos en las localidades para coadyuvar eficazmente en la vigilancia de la gestión fiscal e identificar los mecanismos institucionales, metodológicos y técnicos que la garanticen.

6. Disponer lo necesario para organizar, administrar y difundir una red de información ciudadana para el control fiscal participativo.

9. Organizar y desarrollar programas de promoción, sensibilización y divulgación, que potencien la participación ciudadana y su contribución a la vigilancia fiscal."

Así mismo del considerando de la Resolución se pueden extraer las normas en que se funda la misma:

Constitución Política de Colombia

"ARTICULO 95. La calidad de colombiano enaltece a todos los miembros de la comunidad nacional. Todos están en el deber de engrandecerla y dignificarla. El ejercicio de los derechos y libertades reconocidos en esta Constitución implica responsabilidades. Toda persona está obligada a cumplir la Constitución y las leyes. Son deberes de la persona y del ciudadano:

5. Participar en la vida política, cívica y comunitaria del país:"

"ARTICULO 103. Son mecanismos de participación del pueblo en ejercicio de su soberanía: el voto, el plebiscito, el referendo, la consulta popular, el cabildo abierto, la iniciativa legislativa y la revocatoria del mandato. La ley los reglamentará. El Estado contribuirá a la organización, promoción y capacitación de las asociaciones profesionales, cívicas, sindicales, comunitarias, juveniles, benéficas o de utilidad común no gubernamentales, sin detrimento de su autonomía con el objeto de que constituyan mecanismos democráticos de representación en las diferentes instancias de participación, concertación, control y vigilancia de la gestión pública que se establezcan."

Otras normas que se deben tener en cuenta en el desarrollo del tema:

Constitución Política

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

Ley 134 de 1994 por la cual se dictan normas sobre mecanismos de participación ciudadana

ARTÍCULO 99. DE LA PARTICIPACIÓN ADMINISTRATIVA COMO DERECHO DE LAS PERSONAS. La participación en la gestión administrativa se ejercerá por los particulares y por las organizaciones civiles en los términos de la Constitución, y de aquellos que se señalen mediante la ley que desarrolle el inciso final del artículo 103 de la Constitución Política y establezcan los procedimientos reglamentarios requeridos para el efecto, los requisitos que deban cumplirse, la definición de las decisiones y materias objeto de la participación, así como de sus excepciones y las entidades en las cuales operarán estos procedimientos.

ARTÍCULO 100. DE LAS VEEDURÍAS CIUDADANAS. Las organizaciones civiles podrán constituir veedurías ciudadanas o juntas de vigilancia a nivel nacional y en todos los niveles territoriales, con el fin de vigilar la gestión pública, los resultados de la misma y la prestación de los servicios públicos.

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

En sentencia C-1338/2000 la Corte Constitucional expreso:

"1. La participación democrática como principio constitucional y como derecho-deber de los ciudadanos.

1. Mirada desde el punto de vista de la dogmática constitucional, la participación ciudadana es un principio fundamental que ilumina todo el actuar social y colectivo en el Estado social de derecho, y que, en relación con el régimen constitucional anterior, persigue un incremento histórico cuantitativo y cualitativo de las oportunidades de los ciudadanos de tomar parte en los asuntos que comprometen los intereses generales. Por ello mismo, mirada desde el punto de vista del ciudadano, la participación democrática es un derecho-deber, toda vez que le concede la facultad y a la vez la responsabilidad de hacerse presente en la dinámica social que involucra intereses colectivos. Esa facultad no se circunscribe a los procesos propiamente políticos, y su ejercicio debe estar adecuadamente garantizado, pues así lo exigen las mismas normas superiores.

Así, el derecho de participación ciudadana emana del mandato democrático y participativo que, como principio fundamental del Estado, consagra la Constitución. Sobre esta dialéctica de la relación Estado-ciudadano en lo que concierne a la participación en tales procesos, la jurisprudencia ha dicho:

"Las relaciones entre el Estado y los particulares se desenvuelven en un marco jurídico democrático y participativo como claramente aparece en el preámbulo de la Constitución y es reiterado en el título I de los principios fundamentales. El artículo 1 de la Constitución define a Colombia como un estado social de derecho organizado en forma de república democrática participativa y pluralista, mientras que en el artículo 2° establece dentro de los fines esenciales del Estado el de "facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la nación". Los principios de la soberanía popular (CP.art.3°), de primacía de los derechos inalienables de la persona (CP art.5°), de diversidad étnica y cultural (CP art. 7°) y de respeto a la autodeterminación de los pueblos (CP art.9°) constituyen junto con los anteriores el ideario axiológico que identifica el sistema jurídico colombiano y le otorga su indiscutible carácter democrático y participativo, presente en los distintos escenarios, materias y procesos de la vida institucional y social del país.

"En materia del ejercicio del poder político y social por parte de las personas, la Constitución de 1991 representa la transferencia de extensas facultades a los individuos y grupos sociales. El derecho a la igualdad, la libertad de expresión, el derecho de petición, el derecho de reunión, el derecho de información o el derecho de acceder a los documentos públicos, entre otros, permiten a los ciudadanos una mayor participación en el diseño y funcionamiento de las instituciones públicas. Los mecanismos de protección de los derechos fundamentales por su parte han obrado una redistribución del poder político en favor de toda la población con lo que se consolida y hace realidad la democracia participativa.

"Los instrumentos de participación democrática garantizados en la Constitución no se limitan a la organización electoral sino que se extienden a todos los ámbitos de la vida individual, familiar, social y comunitaria"

2. Dentro de los derechos que emanan del principio de participación democrática, está el que consiste en vigilar la gestión pública que se cumple en los diversos niveles administrativos, así como sus resultados (artículo 270 superior), y en conformar "Asociaciones profesionales, cívicas, sindicales, comunitarias, juveniles, benéficas o de utilidad común no gubernamentales", con el objeto de llevar a cabo dicho control y vigilancia (artículo 103 superior). El ejercicio de este derecho debe estar garantizado

por el Estado, como se infiere de la lectura de las precitadas normas superiores. Por ello, dentro de los mecanismos de participación ciudadana, y en desarrollo de tales normas constitucionales, la ley estatutaria correspondiente (Ley 134 de 1994), creó la figura de las veedurías ciudadanas, que no son otra cosa que formas democráticas de representación que permiten a los ciudadanos o a las diferentes organizaciones comunitarias "ejercer vigilancia sobre el proceso de la gestión pública frente a las autoridades administrativas, políticas, judiciales, electorales y legislativas, así como la convocatoria de las entidades públicas o privadas encargadas de la ejecución de un programa, proyecto, contrato o de la prestación de un servicio público." Esta vigilancia se puede ejercer por ellas en todos los ámbitos, aspectos y niveles en los que en forma total o mayoritaria se empleen recursos públicos.

El segundo inciso del artículo 103 y el artículo 270 de la Constitución Política se refieren a esta forma de participación ciudadana en los siguientes términos.

"ARTICULO 103.

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

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

2. La reserva de ley estatutaria para la reglamentación de las instituciones y mecanismos de participación ciudadana y entre ellos las veedurías ciudadanas.

3. De conformidad con lo dispuesto por el artículo 152 de la Constitución Política, el Congreso de la República regulará mediante ley estatutaria lo concerniente a las instituciones y mecanismos de participación ciudadana. Las veedurías ciudadanas, como se ha señalado, son formas, y muy importantes, de esta clase de participación.

No obstante que la vigilancia de la gestión pública que se lleva a cabo a través de las veedurías ciudadanas, recae especialmente sobre la gestión administrativa de las autoridades, más que sobre su quehacer político, la Corte ha desechado la idea de que este hecho excluya la realidad de ser aquellas verdaderos mecanismos e instituciones de participación ciudadana, que deben ser reglamentados como tales únicamente mediante la expedición de leyes estatutarias. En efecto, al llevar a cabo el control previo de constitucionalidad respecto del proyecto correspondiente a la Ley 134 de 1994, estatutaria sobre instituciones y mecanismos de participación ciudadana, frente al argumento según el cual el Constituyente había reservado al campo de la ley estatutaria la regulación de los mecanismos de participación política, mientras que los relacionados con la participación en los ámbitos económico, administrativo y cultural, los habría librado a la ley ordinaria, esta Corporación indicó que no era posible "aceptar la diferenciación caprichosa entre los mecanismos de participación política y los llamados a operar en esferas diferentes de la electoral, pero igualmente decisivas en la definición de los asuntos colectivos, como son las que corresponden a las órdenes social, económico, cultural y administrativo", para establecer que sobre estos últimos no opera la reserva de ley estatutaria.

Así pues, la reglamentación de los mecanismos constitucionales de participación ciudadana, y entre ellos las veedurías, tiene reserva de ley estatutaria. Esta circunstancia llevó a la Corte a declarar inexecutable algunos apartes normativos del proyecto que devino en Ley 134 de 1994, estatutaria de la participación ciudadana, apartes que señalaban que mediante ley ordinaria se reglamentaría el artículo 270 de la Constitución y que delegaban en el Ejecutivo, por la vía de las facultades extraordinarias, este mismo cometido.

(...)

No obstante, la Corte también ha entendido que el que la norma superior indique que ciertos temas, y entre ellos el de los mecanismos de participación ciudadana, deban ser regulados mediante la expedición de una ley estatutaria, no tiene el alcance de significar que toda disposición referente a tales temas tenga que revestirse de esta particular forma legal. Con el objeto de dar aplicación al principio de conservación del derecho y para evitar el estancamiento o petrificación de la legislación, la Corte ha admitido que la exigencia de ley estatutaria tiene carácter restrictivo. En efecto, al respecto la jurisprudencia ha decantado una posición en el siguiente sentido, en lo relativo a la regulación de los derechos fundamentales y de la administración judicial, temas que, al tenor del artículo 152 superior también tienen reserva de ley estatutaria:

"En cuanto se refiere a derechos fundamentales, esta Corte ha destacado que la reserva constitucional de su regulación por el trámite calificado, propio de la ley estatutaria, no supone que toda norma alineada a ellos deba necesariamente ser objeto del exigente proceso aludido, pues una tesis extrema al respecto vaciaría la competencia del legislador ordinario".

(...)

"La regulación de aspectos inherentes al ejercicio mismo de los derechos y primordialmente la que signifique consagración de los límites, restricciones, excepciones y prohibiciones, en cuya virtud se afecte el núcleo esencial de los mismos, únicamente procede, en términos constitucionales, mediante el trámite de ley estatutaria."

(...)

5. Así pues, a juicio de la Corte y conforme con la jurisprudencia transcrita, a semejanza de lo que ocurre con los derechos fundamentales, aquellas disposiciones que comprometen el núcleo esencial del derecho de participación ciudadana deben ser adoptadas mediante leyes tramitadas como estatutarias. Por consiguiente, aquel reducto esencial que es absolutamente necesario para que tal derecho pueda ser ejercido y sea efectivamente tutelado, debe ser regulado mediante este trámite especial. En este sentido, las disposiciones que tengan el significado de introducir límites, restricciones, excepciones, prohibiciones o condicionamientos al ejercicio del derecho de participación ciudadana, ameritan ser tramitadas como estatutarias.

Sin embargo, este no es el único criterio con base en el cual la jurisprudencia ha señalado que opera la mencionada reserva de trámite especial. También ha considerado que cuando el legislador asume de manera integral, estructural o completa la regulación de un tema de aquellos que menciona el artículo 152 superior, debe hacerlo mediante ley estatutaria, aunque dentro de esta regulación general haya disposiciones particulares que por su contenido material no tengan el significado de comprometer el núcleo esencial de derechos cuya regulación se defiere a este especial proceso de expedición legal.

(...)

"Por ello, no puede la Corte aceptar la diferenciación caprichosa entre los mecanismos de participación política y los llamados a operar en esferas diferentes de la electoral, pero igualmente decisivas en la definición de los asuntos colectivos, como son las que corresponden a los órdenes social, económico cultural y administrativo.

"Ya en la Consideración Segunda del acápite VII, esta Corte tuvo oportunidad de enfatizar la inusitada trascendencia que la ampliación cuantitativa de los canales de participación y el fortalecimiento de su práctica en los planos familiar, social, económico, cultural y administrativo, tiene para la consolidación de un modelo de verdadera democracia participativa, sobre el cual se estructura la actual configuración constitucional del Estado Colombiano.

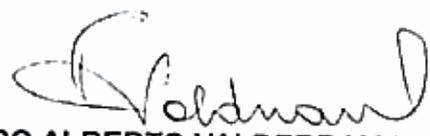
"La trascendencia que tiene la regulación de los mecanismos de participación en planos distintos del político o electoral ha sido previa e inequívocamente

decidida por el Constituyente. Este no restringió en el artículo 152, literal d) de la Carta la reserva de ley estatutaria para los mecanismos políticos. En ningún campo, sea social, administrativo, económico o cultural, tales mecanismos o instituciones son del resorte de la ley ordinaria. Todos lo son de rango estatutario, de manera única y exclusiva."

De acuerdo con lo antes esbozado, al fundamentarse la resolución estudiada en el artículo 103 de la Constitución Política debe existir una Ley que regule la creación de estos Comités Locales de Control Social al considerarse una forma de participación ciudadana y de conformidad con lo expresado por la propia Constitución en el artículo 270, el acto administrativo expedido por la Contraloría de Bogotá no esta acorde con las normas superiores en que debió fundarse.

El presente concepto, al tenor del artículo 25 del Código Contencioso Administrativo, no compromete la responsabilidad de la Auditoria General de la República, ni es de obligatorio cumplimiento.

Cordialmente,



CIRO ALBERTO VALDERRAMA MANTILLA
Director Oficina Jurídica

KRN