



**Control Social**  
a la Gestión Pública

**Plan Nacional de Formación**

**SERIE DOCUMENTOS DE CONSULTA**



# Participación en el **control social** a la **gestión pública**

Momento de Sensibilización

## Módulo 1

### **Entidades Participantes**

DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE LA FUNCIÓN PÚBLICA  
ESCUELA SUPERIOR DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA  
CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA  
PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN  
DEFENSORÍA DEL PUEBLO  
CONTADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN  
MINISTERIO DE LA PROTECCIÓN SOCIAL  
MINISTERIO DEL INTERIOR Y DE JUSTICIA  
MINISTERIO DE AMBIENTE, VIVIENDA Y DESARROLLO TERRITORIAL  
SUPERINTENDENCIA DE SERVICIOS PÚBLICOS DOMICILIARIOS  
VEEDURÍA DISTRITAL DE BOGOTÁ  
FEDERACIÓN COLOMBIANA DE MUNICIPIOS



Plan Nacional de Formación  
para el Control Social a la  
Gestión Pública

SERIE DOCUMENTOS DE CONSULTA  
PARTICIPACIÓN EN EL CONTROL SOCIAL  
A LA GESTIÓN PÚBLICA

Primera Edición 2003, Bogotá, Colombia  
financiada por el Ministerio del Interior y de Justicia,  
Proyecto Sistema Nacional de Capacitación Municipal-Unión Europea,  
Escuela Superior de Administración Pública  
Segunda Edición 2006, Bogotá, Colombia  
financiada por la Defensoría del Pueblo

ENTIDADES RESPONSABLES DEL MÓDULO

DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE LA FUNCIÓN PÚBLICA

Fernando Antonio Grillo Rubiano

DIRECTOR GENERAL

Carlos Humberto Moreno B.

DIRECTOR DE EMPLEO PÚBLICO

MINISTERIO DEL INTERIOR Y DE JUSTICIA

Carlos Holguín Sardi

MINISTRO

Marcos Daniel Pineda

DIRECTOR GENERAL PARA ASUNTOS POLÍTICOS Y ELECTORALES

ESCUELA SUPERIOR DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Mauricio Arias Arango

DIRECTOR GENERAL

Luz Amparo González

SUBDIRECTORA DE PROYECCIÓN INSTITUCIONAL

DEFENSORÍA DEL PUEBLO

Volmar Pérez Ortiz

DEFENSOR DEL PUEBLO

Mauricio Hernández Mondragón

DIRECTOR NACIONAL DE PROMOCIÓN Y DIVULGACIÓN

VEEDURÍA DISTRICTAL

María Consuelo del Río M.

VEEDORA DEL DISTRITO

Martha Pardo Carrero

DELEGADA PARA LA PARTICIPACIÓN

INVESTIGACIÓN Y TEXTOS

Caridad Jiménez Giraldo

Carlos Andrés Tarquino Buitrago

Elsa Yanuba Quiñones Serrano

Edilma Torrijos

Ligia Fanny Naranjo

Martha Pardo Carrero

REVISIÓN CAPÍTULO II

Sandra Amalia Jaramillo Charry

Juan Carlos Lancheros Gámez

Colaboración de

Luz Dary Martínez

REVISIÓN Y ACTUALIZACIÓN NORMATIVA

SEGUNDA EDICIÓN

Caridad Jiménez

Elsa Yanuba Quiñones

Leonardo Bahos Rodríguez

REVISIÓN GENERAL

Comité Académico del Plan Nacional de Formación  
para el Control Social

ISBN Módulo: 9353-59-2

2006, Bogotá, Colombia





Plan Nacional de Formación para el Control Social a la Gestión Pública

# Participación en el control social a la **gestión pública**

Momento de Sensibilización

Módulo 1



Libertad y Orden  
Ministerio del Interior y de Justicia  
Departamento Administrativo  
de la Función Pública  
República de Colombia

## CONTROL SOCIAL A LA GESTIÓN PÚBLICA

# HACIA LA CONSTRUCCIÓN COLECTIVA DE LO PÚBLICO

La serie *Documentos de Consulta* del Plan Nacional de Formación para el Control Social a la Gestión Pública ha sido diseñada como un instrumento significativo para el ejercicio de la democracia participativa en Colombia. Es grato presentar una segunda edición actualizada, esta vez con un módulo adicional a los publicados en el 2003. Así la nueva serie reúne 8 módulos de formación que desarrollan fundamentos éticos, legales e históricos para un buen ejercicio ciudadano del control social.



La propuesta curricular de estos módulos ha sido concebida para ser implementada en los momentos de *sensibilización*, *fundamentación*, *focalización* y *acompañamiento*. El de *sensibilización* es el espacio para promover la reflexión sobre civismo, democracia y del sentido de lo público; el de *fundamentación*, permite contextualizar las acciones de control social; el de *focalización* se orienta a desarrollar habilidades para el control ciudadano a objetos específicos como servicios públicos, vivienda y salud entre otros; y el de *acompañamiento*, busca promover acciones de apoyo que dinamicen el control social.

El Plan de Formación, como experiencia de coordinación interinstitucional, busca preparar a los ciudadanos y ciudadanas del país, a las organizaciones sociales comprometidas con el ejercicio del control a la gestión de las entidades del Estado, y a los funcionarios responsables de dicha gestión pública. Se espera con la formación y capacitación lograr que el ejercicio del control por parte de los ciudadanos confluya y enriquezca la tarea de los organismos de control, y fortalezca la confianza de los ciudadanos en el Estado y en la democracia.

En la formulación del Plan de Formación se partió de un objetivo central: *lo público en nuestro país requiere de un proceso histórico de construcción colectiva*. De allí la importancia de la participación ciudadana en la vida social, en los diversos procesos políticos y, en especial, en el control a la acción estatal. Es claro que dicho control contribuye a hacer realidad un fundamento de la democracia contemporánea: *el Estado requiere que el poder sea público, que se ejerza a los ojos de todos*.

Los contenidos de esta serie, preparados por un grupo de estudiosos de cada uno de los temas desde diversas entidades, son un esfuerzo por presentar de manera sencilla, pero sistemática, el conjunto de herramientas con las que contamos los colombianos para el ejercicio cualificado del control ciudadano a la gestión pública.

El siglo XXI exige nuestro compromiso profundo con un país en el que la transparencia y la participación ciudadana son indispensables. Esperamos que este módulo le aporte a cada lector y lectora nuevos elementos y nuevos significados en este compromiso.



Plan Nacional de Formación para el Control Social a la Gestión Pública

# Participación en el control social a la gestión pública

Momento de Sensibilización

## Módulo 1

<b>CAPÍTULO I</b> LA PARTICIPACIÓN COMO DERECHO FUNDAMENTAL	7
<b>CAPÍTULO II</b> LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN COLOMBIA	13
<b>CAPÍTULO III</b> EL CONTROL SOCIAL A LA GESTIÓN PÚBLICA	23
<b>CAPÍTULO IV</b> EL ESTADO Y LA GESTIÓN PÚBLICA COMO OBJETO DEL CONTROL SOCIAL	41
<b>CAPÍTULO V</b> REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS	57
<b>ANEXOS</b>	61



## DEMOCRACIA: LEGITIMIDAD Y REPRESENTACIÓN

**E**l concepto de democracia generalmente se asocia con el gobierno del pueblo. En el contexto actual, la democracia se relaciona además con la legitimidad, la representación, la participación, la deliberación y la incidencia.

La **legitimidad** de una democracia constitucional debe fundamentarse en el acatamiento y respeto de la voluntad popular y en el deber de garantizar los derechos humanos.

El Estado democrático, fundamentado en los principios de libertad e igualdad, debe orientar su quehacer a garantizar integralmente a todos y cada uno de los ciudadanos, sin distinciones ni discriminaciones, las condiciones necesarias para el ejercicio legítimo y pleno de sus derechos fundamentales. Por esa función que le es propia, el Estado no puede argumentar que sus falencias o debilidades son razones válidas para que esos derechos se vean disminuidos, desplazados o sustituidos.

La **representación** sigue siendo un rasgo característico del sistema político e institucional colombiano que ha permitido avanzar hacia la elección popular de las autoridades locales y regionales (alcaldes y gobernadores), además de la elección de los representantes en las corporaciones públicas (Congreso de la República, Asambleas Departamentales, Concejos Distritales y Municipales) y del Presidente y el Vicepresidente de la República.

La **participación**, dentro de este marco, es otra categoría importante de la democracia, puesto que permite a todos los ciudadanos hacer efectiva la posibilidad de “hacer parte de” las decisiones que los afectan en todos los ámbitos de la vida. La participación se convierte en la manera cierta de hacer posible la democracia y de construir país.

La **deliberación** está presente como la capacidad de reflexión y puesta en discusión de los temas que debe tener la democracia, para poder tomar decisiones que respondan al interés común.

La **incidencia** es tal vez la categoría más importante de la democracia, pues se refiere a la verdadera capacidad de participar y transformar, para el bien común de la sociedad, las decisiones sobre las políticas públicas. Una democracia que no garantice la incidencia real de los ciudadanos en el desarrollo de lo público, es una democracia formal que, más allá de su apariencia legal, no permite construir la sociedad colectiva que debe tener Colombia.



Por lo tanto, el derecho a participar, que es el tema que nos ocupa, debe estar garantizado siempre, dado que facilita mantener otros derechos fundamentales y humanos que guardan una especial relación con la naturaleza democrática del Estado, y es concebido y apropiado por la comunidad como un instrumento para la protección y preservación de tales derechos.

La Carta Política de 1991 consagra la participación en su doble condición de principio y de derecho fundamental. Por ello, se habla de la “participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación”.<sup>1</sup> **En otras palabras, la participación representa una opción importante y fundamental para emprender la tarea de democratizar verdaderamente nuestra democracia.**

La participación, como derecho fundamental, ha sufrido transformaciones relacionadas con la historia de los derechos humanos en el contexto universal y, en concreto, en el país. En efecto, los criterios sobre quiénes son ciudadanos y, por tanto, tienen la facultad de intervenir en el manejo de la vida pública, ha variado en el tiempo. Por ejemplo, los indígenas que poblaban el nuevo continente y que fueron considerados salvajes, carecían de derechos. Igual sucedió con las mujeres y los jóvenes.

Por ello, es esencial hacer un breve recuento de la evolución de los derechos humanos, entre ellos el de la participación, para hacer después una presentación del derecho a la participación en Colombia, con énfasis en su desarrollo desde la adopción de la Carta Política de 1991.

Uno de los espacios en los cuales ha tenido un mayor desarrollo este derecho a la participación es, precisamente, el control social a la gestión pública, mediante la creación de múltiples herramientas que permiten la vinculación de los ciudadanos a la vigilancia sobre la planeación y ejecución de los recursos públicos, así como frente al ejercicio de las funciones públicas, tema que será abordado en el capítulo III.

Como una orientación para este ejercicio de control social, se hace una presentación sintética sobre la forma en que está organizado el Estado, su funcionamiento y los aspectos generales de la gestión pública en Colombia.

Finalmente, se ofrecen dos anexos informativos. El primero de ellos clasifica las principales normas que establecen y regulan el ejercicio de la participación en el control social de la gestión pública; el segundo, hace un listado de las normas y tratados internacionales suscritos por Colombia en relación con los temas de derechos ciudadanos y participación social.



<sup>1</sup> Constitución Política de Colombia, Artículo 2.



## CAPÍTULO I.

# La **participación** como **derecho fundamental**

1.

Breve reseña histórica

8

2.

Participación: un derecho

10



# 1. Breve reseña histórica

La teoría de los derechos humanos es producto de la cultura occidental, por eso en ella se centra este corto recorrido, haciendo un reconocimiento expreso a la existencia de diferentes avances en cuanto a principios morales y éticos de otras culturas a las que tenemos menos acceso, o que nos han influido en menor grado.

La Declaración Universal de Derechos Humanos, adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en 1948, es el principal instrumento internacional con que cuentan todos los Estados miembros para sustentar el respeto de los derechos humanos.

Durante la mayor parte de la historia universal, antes de la Edad Moderna, no todas las personas tenían los mismos derechos. Más aún, muchas personas no tenían ninguno. En las culturas griega y romana, los habitantes de las ciudades tenían derechos, pero los esclavos, las mujeres y los extranjeros no. En la Edad Media, los derechos de cada persona dependían de la clase social o política a la que perteneciera.

Un primer referente de igualdad es la Carta Magna Inglesa (año 1215), en la que el monarca Juan sin Tierra concede ciertos derechos denominados *libertades*, estableciendo así un espacio en el que el rey no puede interferir respecto de sus súbditos.<sup>2</sup>

## La religión y los derechos

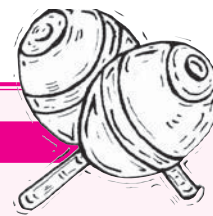
Las concepciones religiosas, especialmente el cristianismo, hicieron un aporte fundamental al desarrollo de los derechos humanos, pero coexistieron con instituciones tan contradictorias como la esclavitud o la inquisición.

Durante los siglos XVII y XVIII la lucha por la libertad religiosa frente al monopolio de la Iglesia Católica dio inicio a una reflexión que condujo a la reivindicación de derechos civiles y políticos por parte de la creciente burguesía, acentuó los conflictos y recompuso los sectores sociales.



<sup>2</sup> Ver BOBBIO, Norberto. *Liberalismo y democracia*. Fondo de Cultura Económica.

<sup>3</sup> CORTINA, Adela. *Educación en valores*. págs. 124-125



### Los derechos y el sistema político

El pensamiento socialista, fundamentado en la abolición de la explotación, la supresión del derecho a la propiedad privada y el acceso a los medios de producción, recogidos en la Declaración del Pueblo Trabajador y Explotado de 1918, marca el nacimiento de una división que polarizó a la humanidad durante la mayor parte del siglo XX.

### ❁ LOS DERECHOS CIVILES Y POLÍTICOS: PRIMERA GENERACIÓN DE DERECHOS

El gran paso hacia la institucionalización de derechos equitativos para todos los ciudadanos se dio con las revoluciones norteamericana y francesa, motivadas por la necesidad que tenía la creciente burguesía comercial e industrial de tener derechos civiles y políticos iguales a los de la nobleza.

Ambas revoluciones produjeron sus respectivas cartas de intenciones, “The Bill of Right” y la “Declaración francesa de derechos del hombre y del ciudadano”, que dan origen al Estado de Derecho, al establecer unas reglas de juego –derechos y deberes– que todos los ciudadanos se comprometen a respetar, a la vez que se acepta la autoridad represiva del Estado para hacerlos cumplir.

Así nace la primera generación de derechos, los civiles y políticos, que buscan proteger a todos los individuos contra poderes absolutistas. Esta etapa, que llega más o menos hasta el siglo XIX, cuando se presentan las últimas revoluciones burguesas, está ligada especialmente con lo que hoy conocemos como derechos de primera generación: los derechos civiles y políticos, los cuales incluyen: la libertad de expresión, de conciencia, de asociación, de reunión, de desplazamiento, de propiedad y de participar de las decisiones que se tomen en la propia comunidad política.<sup>3</sup>

Esta enunciación resulta formal, porque en la realidad, por ejemplo, la declaración francesa no establecía iguales derechos para las mujeres ni los niños. No obstante, esta formulación legal contribuyó a la búsqueda y desarrollo de una cultura de igualdad más amplia y real.

### ❁ DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES: SEGUNDA GENERACIÓN DE DERECHOS

La búsqueda de igualdad más concreta dio origen a la segunda generación de derechos: los económicos, sociales y culturales, los cuales hacen posible que el individuo



4 “Es a la luz de esta visión fragmentada que hoy se vienen forjando –en América Latina y otras regiones– modelos de ‘crecimiento económico’ y planos de ‘modernización’ que dictan los parámetros de políticas sociales limitadas a intentar contener sus devastadores efectos negativos, e incapaces así de impedir o frenar el agravamiento del empobrecimiento de la mayoría de la población y la marginalización y exclusión político-sociales de un considerable número de personas”. CANÇAO TRINDADE, Antonio Augusto. “La protección internacional de los derechos econó-

se oponga a la explotación. Se busca que el Estado asegure posibilidades reales para que los ciudadanos puedan disfrutar de sus derechos: trabajo, educación, seguridad social.

En Europa los siglos XIX y XX fueron escenario de reivindicaciones relacionadas con derechos económicos y sociales, a partir de las nuevas realidades derivadas de la industrialización. A mediados del siglo XX la Declaración Universal de 1948, surgida con posterioridad a la Segunda Guerra Mundial, manifiesta una intención de establecimiento de reglas de juego para una vida pacífica entre los países.

### DERECHOS DE SOLIDARIDAD: TERCERA GENERACIÓN DE DERECHOS

Los procesos de descolonización y la toma de conciencia sobre los peligros del deterioro ecológico dan paso a nuevos derechos, como el derecho al desarrollo, a un medio ambiente sano, a la libre autodeterminación, a la paz y al patrimonio común de la humanidad, conocidos hoy como los derechos de solidaridad o de tercera generación.

Son características de los derechos humanos la indivisibilidad, la interdependencia y la universalidad. Es decir, que el disfrute efectivo de los derechos civiles y políticos es imposible sin el goce de los derechos económicos, sociales y culturales<sup>4</sup> y sin los derechos de solidaridad.

## 2. Participación: un derecho

En términos generales, los instrumentos internacionales hacen referencia al derecho a participar de manera exclusiva en la vida política. La Declaración Universal lo reconoce en los siguientes términos: “Toda persona tiene derecho a participar en el gobierno de su país, directamente o por medio de representantes libremente escogidos. Toda persona tiene el derecho de acceso, en condiciones de igualdad, a las funciones públicas de su país”.

El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos reconoce a todas las personas el derecho a participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos; votar y ser elegidos en elecciones periódicas, auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores y tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país.

Así, el derecho a participar tiene que ver directamente con la posibilidad del ejercicio de la participación política, en la medida en que se trata de un elemento constitutivo de la democracia, concebida como “un sistema pluralista donde debe haber cabida para las múltiples expresiones, contradictorias y plurales, que hay en la sociedad”.<sup>5</sup> En este contexto, la Constitución Política reconoce el derecho a participar de todos los colombianos, sin distinción.

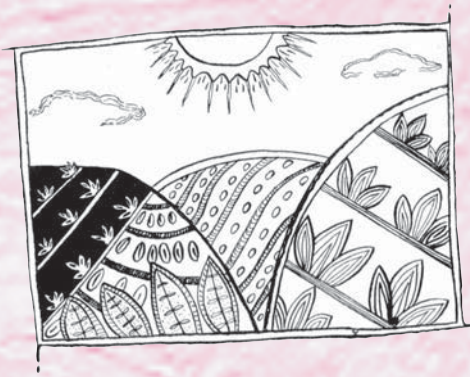
El derecho a la participación ha evolucionado, superando el ámbito de la participación en la vida política a través del voto, y extendiéndose al ámbito de los derechos económicos, sociales y culturales y de solidaridad. De esta manera la participación se constituye en un derecho fundamental que articula los demás derechos humanos.



micos, sociales y culturales”, en *Estudios básicos de derechos humanos*. Instituto Interamericano de Derechos Humanos, Comisión de la Unión Europea, 1995, Tomo I, pág. 40.

---

<sup>5</sup> GONZÁLEZ, Fernán; SEGURA, Renata y otra. *Participación ciudadana y recuperación de la política*. Fondo para la Participación Ciudadana. Ministerio del Interior, 1997.



## CAPÍTULO II.

# La **participación** ciudadana en **Colombia**

1.

El derecho a la participación

14

2.

Contexto de la participación en Colombia

16

# 1. El derecho a la participación

El desarrollo político de nuestro país, en el marco de un sistema democrático, conlleva necesariamente la concesión de un conjunto de derechos ciudadanos, tanto civiles, como políticos, económicos, sociales, culturales y de solidaridad.

El acceso real del grueso de la población a los derechos ciudadanos ha sido un proceso lento, condicionado no sólo por la evolución universal del sistema de derechos, sino también por las imperfecciones particulares de nuestro sistema político.

El derecho a la participación directa de los ciudadanos en Colombia es un reconocimiento reciente y un desarrollo inmaduro, pese a que desde la época colonial se han gestado múltiples movimientos populares para reivindicar este derecho.

## ANTECEDENTES HISTÓRICOS



## ANTECEDENTES SOCIALES Y POLÍTICOS

El derecho a la participación en el país tiene entre sus antecedentes recientes, sociales y políticos, diferentes expresiones populares asociadas con formas directas y no institucionalizadas de participación, como las marchas populares, los paros cívicos, las huelgas, las tomas de oficinas públicas, las manifestaciones estudiantiles, las invasiones de tierras, entre otras.

El distanciamiento entre el Estado y la sociedad, motivado en la forma de actuar de la administración pública, se ha caracterizado por la rigidez, complejidad y lentitud

en sus procesos, y por los vínculos políticos que esta establece, basados fundamentalmente en relaciones de amistad y reciprocidad personal que dan origen al mantenimiento del clientelismo.

Además, la ineficiencia del Estado y su débil presencia en las diversas regiones del país ha generado muchas limitaciones. Es por ello que la década de los 70 y parte de los 80 se caracterizó por los llamados movimientos sociales y populares como formas de participación ciudadana que canalizaban reivindicaciones sociales concretas por la vivienda, el agua, la educación, etc...

### Antecedentes institucionales

- \* Conformación juntas de acción comunal. 1958
- \* Veedurías obras públicas y programas del Plan Nacional de Rehabilitación (PNR) y el Fondo Nacional Hospitalario (FNH). Gobierno Virgilio Barco.
- \* Consultas populares
- \* Participación de usuarios en los órganos de dirección de las empresas de servicios públicos (Ley 11 de 1986 y Decreto 700 de 1987).
- \* Comités de Desarrollo Rural - DRI (Decreto 107 de 1989).
- \* Consejos Municipales de Desarrollo Rural (CMDR), Ley 10 de 1993.
- \* Participación comunitaria en salud (Decreto 1416 de 1990).

### Antecedentes no institucionales

- \* Mingas indígenas y campesinas.
- \* Comités Cívicos.
- \* Paros cívicos.
- \* Movimientos sociales.
- \* Huelgas de trabajadores.
- \* Tomas de oficinas públicas.
- \* Tomas de tierras por parte de los campesinos.



### Las organizaciones sociales y la participación

El pueblo colombiano ha expresado históricamente sus relaciones de solidaridad, aspiraciones, reivindicaciones e inconformidades sociales y políticas mediante diferentes formas de organización.

Las organizaciones sociales se han constituido en canales institucionales de interlocución y tramitación de las demandas de cada clase o grupo social ante el Estado. Las formas organizativas que existen en Colombia son variadas. Podríamos citar, entre otras, las organizaciones campesinas, juveniles, de género, de economía solidaria, sindicales, estudiantiles, ambientales y de grupos étnicos y minoritarios.



## 2. Contexto de la participación

No es casual que nuestra Constitución Política de 1991 le haya dado un lugar protagónico a la participación al consagrarla simultáneamente como fin esencial, principio, derecho fundamental y deber.<sup>6</sup>

El principio de la democracia participativa señala que “el pueblo no solo elige a sus representantes por medio del voto, sino que tiene la posibilidad de intervenir directamente en la toma de ciertas decisiones, así como la de dejar sin efecto o modificar las que sus representantes en las corporaciones públicas hayan adoptado, ya sea por convocatoria o por su propia iniciativa y la de revocarles el mandato a quienes han elegido”.<sup>7</sup>

La reforma constitucional de la década de los ochenta puso en práctica un elemento de la democracia participativa en la vida municipal: la elección popular de alcaldes y gobernadores. La Carta Política de 1991 da mayor fuerza al vínculo entre los electores y los elegidos. El voto le otorga al elegido una responsabilidad directa con el elector (Voto Programático: artículo 259, Constitución Política); y si la incumple, el elector puede revocarle el mandato.

Para la participación política, la Constitución consagró seis mecanismos: dos de ellos son atribución especial del Ejecutivo en general y del Presidente de la República: la consulta popular y el plebiscito. El referendo, el cabildo abierto, la iniciativa popular legislativa y la revocatoria del mandato, pueden ser convocados por grupos de ciudadanos organizados y con personería jurídica o que demuestren consenso popular mediante un número definido de firmas.

### DIVERSAS FORMAS DE CLASIFICAR LA PARTICIPACIÓN

Para estudiosos e investigadores del tema, la participación es posible concebirla a través de varios lentes, por ello se plantean distinciones acerca de: los niveles de participación,<sup>8</sup> las opciones, los tipos de participación, y acerca de los lugares o ámbitos en donde se ejerce la participación.



#### Participación: no sólo política

La democracia participativa tiene entre sus características, la de reconocer que la participación es un principio de organización de la vida social. Es decir, un mecanismo de articulación de las relaciones sociales entre sujetos participantes que actúan en ejercicio de la cultura democrática. Aunque la participación política es eje central del sistema, también se reconoce que la participación se extiende a espacios cotidianos como el trabajo, la escuela, la familia, entre otros.



NIVELES	OPCIONES
<p style="text-align: center;"><b>Gestión</b></p> <p>Manejo de recursos de muy diversa índole, destinados a ejecutar las acciones necesarias para obtener un resultado final.</p>	<p>Las personas podrán presentar proyectos de competencia de las corporaciones territoriales (art. 106), proyectos de ley y de reforma constitucional (arts. 154, 155 y 375) y convocar referendos. Las Juntas Administradoras Locales podrán formular propuestas de inversión.</p>
<p style="text-align: center;"><b>Decisión</b></p> <p>Adopción de una idea o forma de actuación sobre un problema, a partir de formular dos o más alternativas.</p>	<p>Voto secreto ejercido en forma directa (art. 260); consulta por parte del presidente, gobernadores y alcaldes (arts. 104 y 105); convocatoria de Asamblea Nacional Constituyente (art. 376); referendo derogatorio (arts. 307, 374 y 377).</p>
<p style="text-align: center;"><b>Concertación</b></p> <p>Acuerdo por el cual dos o más personas o grupos definen un problema, la solución más conveniente y los medios para ejecutarla.</p>	<p>Las JAL y los usuarios vigilarán y controlarán la prestación de los servicios municipales (art. 369) y la inversión de los recursos públicos en su comuna (art. 318). A solicitud de cualquier proponente o autoridad de control fiscal se realizará audiencia pública para la adjudicación de una licitación. (art. 263).</p>
<p style="text-align: center;"><b>Fiscalización</b></p> <p>Vigilancia sobre el cumplimiento de las decisiones tomadas.</p>	<p>Consejos de Planeación. La Constitución, en sus artículos 340, 341, 342 y 343 regula la planeación participativa en las entidades territoriales.</p>
<p style="text-align: center;"><b>Iniciativa</b></p> <p>Formulación de sugerencias por parte de los ciudadanos, destinadas a resolver un problema o transformar una situación.</p>	
<p style="text-align: center;"><b>Consulta</b></p> <p>Los ciudadanos opinan sobre todos o algunos de los aspectos de un problema o situación, como elemento de juicio para tomar decisiones.</p>	
<p style="text-align: center;"><b>Información</b></p> <p>Conjunto de datos, hechos, nociones y mensajes a través de los cuales se conoce e interpreta una situación y adquieren elementos de juicio para actuar.</p>	



6 La Constitución Política brinda el ordenamiento jurídico colombiano estableciendo en los artículos 1, 2, 40, 96, 103 y 270, la participación como el eje articulador del nuevo Estado, en donde los ciudadanos se convierten en actores de su propio desarrollo, coadyuvando en su quehacer fundamental a la institucionalidad democráticamente constituida.

7 Corte Constitucional, Sentencia C-180/94 M.P. Hernando Herrera.

8 Cfr. GONZÁLEZ, Esperanza. *Manual sobre participación y organización para la gestión local*. Cali, 1995.

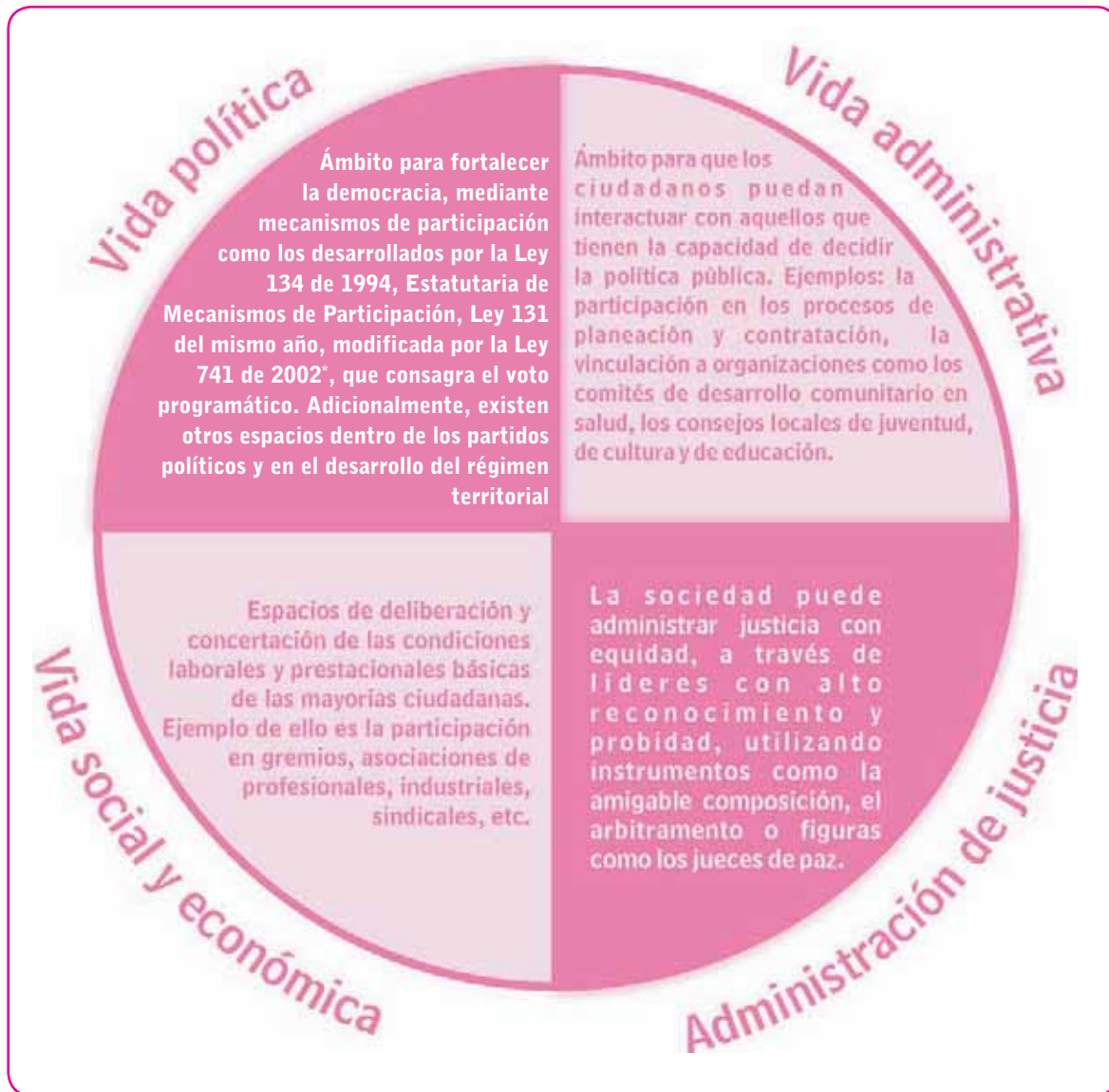
## TIPOS DE PARTICIPACIÓN

La participación ha sido clasificada como comunitaria, ciudadana, política y social, según se presenta en el siguiente cuadro:

<p><b>Participación comunitaria</b></p>  <p>Las comunidades pueden participar en la pavimentación de una vía, la construcción de una escuela o la ampliación de un acueducto veredal; así, mediante procesos de movilización y organización se convierten en protagonistas de su propio desarrollo.</p>	<p><b>Participación Ciudadana</b></p>  <p>Las comunidades pueden decidir, por ejemplo y mediante consulta popular, el cambio de nombre de un municipio o la revocatoria del mandato para cambiar un alcalde que no ha cumplido su programa de gobierno. El artículo 103 de la Constitución de 1991 establece siete mecanismos de participación ciudadana: el voto, el plebiscito, el referendo, la consulta popular, el cabildo abierto, la iniciativa legislativa y la revocatoria del mandato.</p>
<p><b>Participación social</b></p>  <p>Los ciudadanos pueden organizarse por sectores y por afinidad de intereses para participar activamente en su defensa y en los asuntos propios del grupo, por ejemplo: las madres comunitarias, los clubes deportivos, los comités de seguridad, los voluntarios en salud, las organizaciones culturales y ecologistas.</p>	<p><b>Participación política</b></p>  <p>Todos los ciudadanos, mediante el voto, tienen derecho a elegir y ser elegidos alcaldes, gobernadores, presidente, ediles, concejales, diputados, representantes y senadores. Además, tienen derecho a organizar y participar en movimientos y partidos políticos y a usar los mecanismos de participación abiertos por la Constitución.</p>

## ÁMBITOS DE PARTICIPACIÓN

Por otra parte, el artículo 2 de la Constitución consagra que es un fin esencial del Estado garantizar la participación de los ciudadanos en las decisiones que los afecten y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación. El artículo 103 establece la posibilidad de constituir diferentes mecanismos democráticos de representación en las distintas instancias de la gestión pública. Esto nos permite clasificar la participación en diferentes ámbitos:



## ❁ DIFICULTADES PARA LA PARTICIPACIÓN

La confrontación interna. La violencia con que se imponen los grupos armados obstaculiza el ejercicio de la democracia y la participación. En muchos casos, quienes expresan sus opiniones pueden recibir amenazas contra su vida y la de sus familias.

El exceso de reglamentación. Si bien cada mecanismo de participación requiere una reglamentación, la gran cantidad de leyes y requisitos que se han establecido hacen que en la práctica la participación sea ineficaz.

La gran desigualdad económica. Además del conflicto interno, el alto índice de desempleo y a la situación de pobreza y de miseria que afecta a casi la mitad de la población del país son obstáculos para la participación:<sup>9</sup>





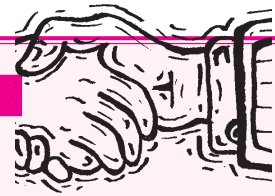
La falta de confianza en las instituciones. La falta de eficacia de las investigaciones que realizan las instituciones desestimula la participación. Una queja presentada contra un funcionario por una posible falta disciplinaria o penal, demora años en resolverse; por lo general el funcionario ya no está en el cargo y no hay sanciones. Muchos denunciantes se quejan de que los han tratado como delincuentes y les exigen pruebas efectivas del posible ilícito, responsabilidad que le compete a las entidades de investigación.

Las dificultades de acceso a la información. Aún es corriente que los servidores públicos no respondan las peticiones de información, que la respuesta no satisfaga la petición o que se realice por fuera de los términos establecidos en los ordenamientos legales. En otros casos, la falta de claridad del peticionario no le permite a la autoridad establecer cuál es la información requerida.

Los costos de la participación. En la mayoría de los casos los ciudadanos deben disponer de recursos para cualquier intervención ante la gestión pública: los gastos que implican el transporte, las fotocopias y el tiempo para realizar las múltiples gestiones ante cualquier entidad, desestiman la participación.

### Mucha reglamentación

- *Referendo*. Falta claridad en cuanto al procedimiento que se debe emplear para este caso y no es claro si la iniciativa del ejecutivo puede ser modificada por el Congreso de la República.
- *Veedurías ciudadanas*. Primero se carecía de una ley que proporcionara a los ciudadanos herramientas de acción frente a las autoridades públicas; pero una vez que la figura es reglamentada,<sup>10</sup> el reclamo es por los requisitos establecidos y las interpretaciones de las autoridades públicas sobre la ley.
- *Mecanismos de participación*. (Ley 134 de 1994). Los múltiples requerimientos para llevar a cabo, por ejemplo, un cabildo abierto, han llevado a las personas a desistir de su ejercicio y buscar otros caminos para ser escuchados por las autoridades.



El costo en tiempo también es muy alto. Basta ver las filas de personas para realizar reclamos ante las empresas de servicios públicos, gestión que en muchos casos significa un permiso de trabajo y que generalmente no tiene una respuesta pronta y efectiva. Por eso los jubilados son quienes están jalonando espacios de participación.

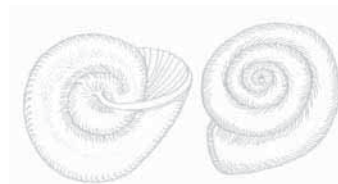
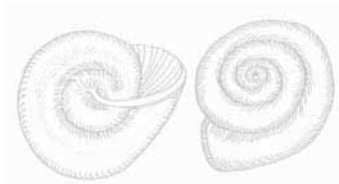
Otros factores. En la lista de limitaciones a la participación también están la corrupción, la dificultad para el afianzamiento de grupos políticos alternativos, el gamonalismo tradicional, la apatía de algunas personas y la falta de voluntad y de conocimiento de los servidores públicos.



### Participación y pobreza

Un estudio de Planeación Nacional señala que “casi 33 de los 43 millones de colombianos son pobres y que 9 de ellos viven en la miseria. El patrón internacional considera pobres a quienes solo disponen para sostenerse de dos dólares diarios e indigentes a los que apenas cuentan con un dólar. El estudio revela también el dramático aumento de la distancia entre ricos y pobres. Mientras en 1990 el 10% de los colombianos más ricos tenía ingresos 40 veces mayores que los del 10% más pobre, en el año 2002 esa proporción se había elevado a 60 veces”.<sup>11</sup>

Es difícil que las personas participen si no tienen cómo resolver sus necesidades básicas: alimentación, salud, educación, saneamiento, etc. Los costos que demandan las prácticas participativas no cuentan con apoyo financiero del Estado.



9 Según el Boletín de Fenalco de junio de 1999, en el año de 1998 recibía 1 salario mínimo el 28.9% y de 1 a 2 salarios mínimos el 43.8% del total de la población. Para 1994 la población urbana bajo línea de pobreza era del 41% y bajo línea de indigencia el 16%, según datos de Juan Manuel López Caballero, en *De la crisis al colapso*, Tercer Mundo Editores, octubre 1999.

10 La figura de las veedurías ciudadanas fue reglamentada mediante la Ley 563/00, ordenamiento declarado inexecutable por la H. Corte Constitucional mediante sentencia C-1330/2000. Magistrada Ponente, Cristina Pardo S. Posteriormente se aprobó la Ley 850 de 2003, mediante la cual se reglamentan las veedurías ciudadanas. Esta Ley tiene sentencia de constitucionalidad C-292 de 2003. Magistrado ponente Eduardo Montealegre Lynett.

11 Editorial del diario El Tiempo del 12 de febrero de 2002.



### CAPÍTULO III.

# El **Control Social** a la gestión pública

1.	Lo público	24
2.	El control social a la gestión pública	26
3.	Características	31
4.	Pasos para ejercer el control social	32
5.	Organización para el control social	34
6.	Legitimidad en el control social	42
7.	Funciones del control social	43



La ampliación de espacios y modalidades para la participación de los colombianos es un proceso que avanza involucrando tanto a la población como a los organismos públicos. Uno de estos espacios de participación ciudadana en el manejo de lo público es el de control social a la gestión.

El control social propone la participación inmediata de la sociedad en el control del Estado, como una forma de participación directa que complementa la democracia representativa. El control social va más allá de la fiscalización de los actos y resultados de la administración porque está presente en las diversas posibilidades de la participación social, desde la formulación hasta la aplicación de las políticas públicas.

Por mandato constitucional, los colombianos tienen el derecho de controlar y evaluar la gestión pública, es decir, de juzgar y de valorar si lo realizado por la administración corresponde a lo programado y responde a las necesidades y derechos de las personas. Al controlar la gestión se valora lo que hace la alcaldía, el puesto de salud, el hospital, el ministerio, la secretaría de educación, el Bienestar Familiar y el Seguro Social, entre otros organismos.

## 1. Lo público

Existen diferentes concepciones para definir lo público:

Lo público, entendido como lo que es de todos y para todos<sup>12</sup>; es el conjunto de elementos y acciones de los ciudadanos mediante las cuales buscan la satisfacción de sus necesidades y de la comunidad en general. Bajo este enfoque lo público se refiere a lo común, a lo colectivo, a lo que es de interés y de uso común y por ende es visible a todos<sup>13</sup>.

- \* También se puede definir como un proceso profundamente social.<sup>14</sup> en el que la organización ciudadana estructura y promueve sus intereses colectivos.
- \* Se puede entender como la conjunción de voluntades, esfuerzos y recursos alrededor de reglas que regulan los beneficios compartidos y se guían por valores de equidad y justicia.

Lo público no es sólo lo que hace el Estado o el gobierno, también comprende lo público no-Estatal. **Lo público estatal hace referencia al Estado, que a través de sus entidades y gobernantes ejerce funciones y presta unos servicios que se consideran públicos y son para el beneficio de la sociedad.**

Lo público no estatal alude a la intervención ciudadana en los asuntos públicos, por ejemplo, a las organizaciones civiles y sociales dirigidas hacia el interés general<sup>15</sup> que se ocupan de la producción de servicios sociales como la salud y la educación, así como a formas de democracia directa o participativa. Lo público debe diferenciarse de lo corporativo, que está orientado a la defensa política de intereses sectoriales o grupales específicos.



<sup>12</sup> BRESSER PEREIRA, Luis Carlos; CUNIL GRAU, Nuria. *Entre el Estado y el mercado. Lo público no estatal. Lo público y los derechos republicanos.* pág. 31.



### El Estado delega funciones

Con ocasión de la crisis del modelo social burocrático del Estado y la exigencia de modalidades más eficientes de administración pública, crece la importancia de una forma no privada ni estatal de prestar los servicios sociales garantizados por el Estado. Es allí donde surgen las organizaciones que prestan servicios públicos como los de educación, salud y cultura.

Ahora bien, por gestión de lo público no estatal se puede definir también el conjunto de actitudes que favorecen la participación, la representación y la corresponsabilidad de los grupos ciudadanos en la atención y solución de los asuntos que son de interés común, siendo no sólo actores sino coautores en el desenvolvimiento de la vida pública.

<sup>13</sup> CUNILL. GRAU Nuria. Repensado lo público a través de la sociedad. CLAD Editorial Nueva Sociedad 1997, pág. 24.

<sup>14</sup> PROGRAMA DE NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO - PNUD. *Resumen Ejecutivo Preliminar Talleres del Milenio.* Abril 24 de 2001.

<sup>15</sup> CUNILL, GRAU Nuria. Repensado lo Público a través de la sociedad. CLAD Editorial Nueva Sociedad, 1997, pág. 12.





## 2. El control social a la gestión pública

**E**l pueblo es soberano y en ejercicio de esa soberanía delega en el gobierno la realización de los fines del Estado, pero conserva la facultad de intervenir en las actividades confiadas a los gobernantes para garantizar la satisfacción de las necesidades ciudadanas. El control social a la gestión pública es reconocido como un derecho y un deber ciudadano (ver anexo normativo sobre participación y control social).

El control social es una forma de participación ciudadana que permite a los individuos y a las organizaciones de la sociedad influir en las condiciones de modo, tiempo y lugar como se desarrolla la gestión pública. Es decir, orientar, corregir, rectificar las decisiones, la administración y manejo de recursos, el tiempo y lugar de realización de servicios y programas del Estado, todo ello con el fin de contribuir al logro de los objetivos propuestos, la eficiente y transparente utilización de recursos, la prestación equitativa de los servicios y el cumplimiento de los fines sociales del Estado. Este control social a la gestión pública se realiza a través de observaciones, sugerencias y, llegado el caso, mediante denuncias.

El control social no sólo observa las posibles desviaciones a los acuerdos sociales (corrupción), sino el cumplimiento de los términos del acuerdo social, es decir, la satisfacción de las necesidades básicas, la redistribución y ejercicio equilibrado del poder, los procedimientos democráticos, la asignación transparente de recursos, el respeto por la normatividad y el control de la discrecionalidad de la administración a través de decisiones visibles y legítimas más que legales, etcétera.

El control social a la gestión pública, realizado en forma individual o colectiva, es una de las reglas que rigen las relaciones entre los ciudadanos y el Estado colombiano. Por ello, desde la Constitución Política de Colombia (artículos 2°, 3°, 103, y 270 entre otros) se establece que los ciudadanos podrán vigilar la gestión pública y sus resultados.

En el artículo 103 del ordenamiento constitucional se señala que “El Estado contribuirá a la organización, promoción y capacitación de asociaciones profesionales, cívicas, sindicales, comunitarias, 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”.

De igual forma la Ley 134 de 1994, en su artículo 100 establece que 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 veeduría ciudadana es un mecanismo de participación establecido por la Constitución Política para que los ciudadanos se organicen y vigilen lo que hace el gobierno. Es decir, es una de las formas de hacer control social a la gestión pública.

La sentencia T596 de 2002 de la Corte Constitucional, sostiene que el libre ejercicio de los derechos políticos y de la participación ciudadana consagrados en la Constitución no depende de que exista una ley estatutaria para las veedurías. Y que los ciudadanos asociados para fiscalizar la gestión estatal tienen derecho a acceder a la información que jurídicamente es pública.

### VEEDURÍAS CIUDADANAS UNA FORMA DE CONTROL SOCIAL

En este sentido la Ley 850 de 2003 reglamentaria de las veedurías ciudadanas establece en su artículo 1 que, las veedurías podrán ejercer vigilancia sobre la gestión pública, respecto a las autoridades administrativas, políticas, judiciales, electorales, legislativas y organos de control, así como de las entidades públicas o privadas, organizaciones no gubernamentales de carácter nacional o internacional que operen en el país, encargadas de la ejecución de un programa, proyecto, contrato o de la prestación de un servicio público. Al respecto el artículo 5 precisa que esta vigilancia se realizará en los ámbitos nacional, departamental y municipal, del nivel central o descentralizado, incluyendo aquellas indirectas o con participación de capital privado, así como particulares y organizaciones no gubernamentales que cumplan funciones públicas.

Dicha ley en el artículo 4 precisa como objeto de las veedurías “la vigilancia de la gestión pública se podrá ejercer sobre la gestión administrativa”. En especial la vigilancia deberá recaer sobre:

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

## LA RESPONSABILIDAD PÚBLICA

Para que la democracia participativa sea efectiva se requiere un nuevo Estado y una nueva sociedad en mutua interacción, en donde lo público sea asunto de funcionarios y también de ciudadanos. Se requiere de múltiples contribuciones de organismos públicos, organizaciones no gubernamentales y ciudadanos organizados que realicen control social.



### La corresponsabilidad

Según algunas visiones, el radio de acción del control social debe ampliarse y aplicarse a todos los ciudadanos que han sido elegidos como voceros para representar los intereses de la comunidad. Por ejemplo, los dignatarios de las Juntas de Acción Comunal, los Vocales de Control de los servicios públicos domiciliarios, los comités de veeduría, las asociaciones de usuarios en salud, etc. Desde esta óptica, los ciudadanos son corresponsables del ejercicio y del desarrollo de lo público.

La corresponsabilidad<sup>16</sup> expresa que el Estado no realiza ni pretende realizar todo, sino que acepta la existencia de espacios públicos que pueden y deben estar en manos de las organizaciones de la sociedad civil. La corresponsabilidad evidencia cómo lo público, lo privado, lo estatal y lo gubernamental se deben armonizar como un sistema de gestión que favorece la responsabilidad compartida. En ningún momento esto debe significar que el Estado abandona sus tareas públicas, ni que los ciudadanos tienen vía libre para realizar lo que deseen.

Desde esta perspectiva es necesario abrir la puerta a procesos de democratización y rendición de cuentas de los líderes sociales a sus mismas organizaciones y a la comunidad que representan, mediante audiencias públicas, elecciones internas, informes públicos, interconexión electrónica, páginas web, medios alternativos de comunicación, etcétera.



En nuestro país, a pesar de los esfuerzos que se adelantan para revertir estos procesos y recuperar el sentido social de la función del Estado, persisten tendencias hacia el mantenimiento de las estructuras burocratizadas en el Estado, los partidos y la gran mayoría de organizaciones sociales. A esto se suma el fenómeno de la corrupción, un problema endémico en la administración pública, por la desviación de los recursos del Estado para fines privados, la realización de obras públicas con costos superiores a los presupuestados y el financiamiento truculento de campañas políticas con dineros públicos, entre otros.

Para cambiar la interacción entidades-ciudadanía deben desarrollarse estrategias que favorezcan en funcionarios y ciudadanos el aprendizaje de comportamientos cívicos y su constitución como actores sociales e interlocutores legítimos ante el Estado.

Una de estas estrategias es la **responsabilidad pública**, es decir, “la obligación de rendir cuentas y asumir responsabilidades ante los ciudadanos, impuesta a aquellos que detentan el poder del Estado”.<sup>17</sup>

La transparencia en el uso de los recursos es un imperativo de la democracia y significa que los ciudadanos tienen el derecho republicano<sup>18</sup> de exigir que los recursos que se administran tengan el destino confiable para producir los beneficios colectivos que fundamentan los esquemas tributarios redistributivos y los planes de desarrollo. Es importante aclarar que los gobiernos no solamente administran la hacienda pública sino que deciden sobre todos los recursos (humanos, físicos y económicos) que se encuentran en la administración pública, en donde lo público de los recursos implica necesariamente transparencia y ética pública.

No favorecer la ética pública y la cultura de la transparencia es eliminar la confianza en el gobierno y las instituciones administrativas y propiciar esquemas donde existen funcionarios públicos de un lado y ciudadanos del otro, controlados y controladores, honestos y corruptos, responsables e irresponsables, buenos y malos.

### Rendición de cuentas

La rendición de cuentas genera confianza entre autoridades y ciudadanos porque saca del anonimato la responsabilidad pública; además porque aplica en dos escenarios: de las autoridades públicas a los ciudadanos y de los ciudadanos representantes a los ciudadanos representados.

La rendición de cuentas no es un informe protocolario ni un conjunto de memorias que periódicamente describen lo que se ha realizado; es un sistema que combina indicadores, información, medición, valores éticos, cumplimiento de metas y calidad del desempeño como aspectos centrales del desarrollo de las tareas por parte de la administración.



<sup>16</sup> La corresponsabilidad pública es una forma de respuesta que contribuye al mejor aprovechamiento de los recursos y garantiza una coordinación más eficaz entre los actores públicos, privados y sociales. Significa que los límites del gobierno y la sociedad no son motivo de disputas estériles y facilitan que los esfuerzos colectivos fructifiquen en la elaboración y aplicación de programas públicos. Uvalle (2000:9).

<sup>17</sup> LEVY, Evelyn. *Control social y control de resultados: un balance de los argumentos y de la experiencia reciente*. Capítulo 12 pág. 388.

<sup>18</sup> Derecho republicano se refiere a la legislación propia de una república, es decir, un Estado de derecho, independiente y democrático, basado en la libertad humana y en la igualdad de los ciudadanos ante la ley.

Adela Cortina esboza siete razones por las cuales las instituciones no funcionan sin la ética: credibilidad y confianza, insuficiencia de las medidas jurídicas, insuficiencia e ineficacia de las soluciones jurídicas, necesidad de adquirir hábitos y reglas para el largo plazo, orientados por valores, crecimiento de la competencia, integración e incorporación de los ciudadanos y responsabilidad social. (Cortina, 1998:97).

### Responder a la sociedad

Responder ante los ciudadanos es un proceso que supone la interacción con la sociedad porque las explicaciones de las autoridades deben ser construidas a partir del intercambio de informaciones y negociaciones entre los grupos sociales. Ello implica que las explicaciones deben ser resultado de una gestión democrática y de decisiones entendidas y aceptadas, no unilaterales.

La responsabilidad pública consiste en tomar conciencia de que las atribuciones legales y legítimas tienen unos límites. La gran responsabilidad del poder en ejercicio es la transparencia en la utilización de los recursos (no solamente económicos), pues de no ser así, estaríamos confundiendo lo público con lo privado y cuando no se hace esta distinción, la sociedad termina avalando, sin proponérselo, gestiones de mal gobierno.

### IMPACTO DEL CONTROL SOCIAL

Adecuadamente ejercido, el control social debe ser propositivo y proactivo, con el fin de contribuir a mejorar dos aspectos: la forma en que la administración pública suministra bienes y servicios para la satisfacción de las necesidades ciudadanas, y la apropiación y uso que de ellos tiene la ciudadanía.

La gestión en la administración pública mejora cuando es participativa. Esto significa que la administración conoce, estudia y responde a las razones de la ciudadanía al presentar proyectos, observaciones, sugerencias, peticiones, demandas y denuncias sobre algunos aspectos de la gestión. Mejora cuando es pertinente y corresponde a las necesidades de las comunidades; cuando es eficiente, porque cumple las metas de sus proyectos, invirtiendo los recursos asignados en el plazo previsto; cuando es oportuna por ocurrir en el momento adecuado; cuando es transparente y comprensible para la gente y cuando se ajusta a las normas que la regulan.

El comportamiento ciudadano frente a la gestión de lo público mejora cuando: el uso que hacen los ciudadanos de los bienes y servicios corresponde al propósito para el que fueron dados, cuando conoce lo que ella hace y cuando se dirige a ella haciendo adecuado uso de los instrumentos y herramientas que brinda la ley.

### 3. Características

Los ciudadanos deben ejercer el control social atendiendo unas mínimas características, con el propósito de incidir en la gestión de lo público:



En todo caso, el control que realicen los ciudadanos no debe ser únicamente de evaluación sobre lo que ya se hizo. Si bien un problema o dificultad puede ser motivo de control social, este es el punto de partida para iniciar un proceso organizado orientado a garantizar que se cumplan sus fines sociales con calidad y equidad, a través de evaluaciones que mejoren en el futuro lo que se quiere.



## 4. Pasos para el control social

Los ciudadanos deben seguir los pasos que a continuación se reseñan para adelantar la vigilancia y control a la gestión pública en forma organizada:

### 1. DEFINA QUÉ VA A VIGILAR O CONTROLAR

- \* Es necesario que los veedores definan, atendiendo a su interés y capacidad real, el servicio, la política, el plan, programa o proyecto objeto de control social. Por ejemplo: la construcción de la escuela del barrio.
- \* El objeto de vigilancia es aquel asunto que está bajo responsabilidad de las entidades públicas y que preocupa o interesa a los ciudadanos.
- \* En este paso deben establecer con claridad cuál es el criterio de evaluación frente al objeto de vigilancia y con base en ello se definen indicadores. Para esto deben utilizarse herramientas de seguimiento y evaluación.

### 2. RECOJA INFORMACIÓN

- \* Los veedores podrán recoger o solicitar de la administración la información correspondiente al tema que es objeto de control social y deben servir para canalizar las inquietudes y percepciones que tienen los demás ciudadanos sobre el mismo.
- \* Antes de solicitar información el grupo o comité de veeduría debe tener claro qué información pedir y debe utilizar una forma para clasificación y registro que permita luego su análisis.
- \* La veeduría puede utilizar las entrevistas, las listas de chequeo, las visitas de observación, entre otros para recoger información. Para esto deben utilizarse herramientas de seguimiento y evaluación

#### Cómo pedir la información

- \* Debe solicitar por escrito a la autoridad competente la información requerida, a través de algunos de los instrumentos de ley, como son:

- El derecho de petición
  - El cabildo abierto
  - Las audiencias públicas.
- \* De igual manera, es posible acceder a la información generada por las entidades en medios tales como:
- Carteleras
  - Publicaciones de la entidad
  - Página WEB
  - Informes de control interno.

### 3. ANALICE LA INFORMACIÓN RECOGIDA

Con el ánimo de argumentar suficientemente, los veedores deben adelantar juiciosamente el análisis de la información recibida, aplicando los siguientes criterios:

- Comparación entre la acción realizada y la acción programada.
- Comparación entre la acción realizada y lo dispuesto en las disposiciones legales correspondientes.
- Comparación entre la acción realizada y las necesidades ciudadanas.

### 4. REALICE SU INFORME DE VEEDURÍA

Elabore el informe con observaciones y sugerencias, y si es del caso envíe peticiones, demandas o denuncias. El informe debe contener:

- Descripción de la realidad encontrada.
- Identificación de inconsistencias.
- Sugerencias para corregir el problema.
- Envío de peticiones y observaciones demandas o denuncias a la autoridad competente. Puede utilizar para esto los mecanismos jurídicos o espacios acordados con la instancia o entidad competente como las audiencias públicas, mesas de trabajo, acciones de cumplimiento o quejas, si es del caso.
- Cuándo se trate de quejas o denuncias por irregularidades identificadas, los ciudadanos deberán acudir ante los organismos de control encargados de atender dichas irregularidades: Contraloría General de la República, Procuraduría General de la Nación, Defensoría del Pueblo, Personerías Municipales.

### 5. HÁGALE SEGUIMIENTO

A la respuesta a sus sugerencias, peticiones, observaciones, demandas o denuncias. Esté atento a la respuesta que le den las autoridades públicas. Analícela y defina si corresponde con su pregunta. Recuerde que siempre le deben dar una respuesta.



## 6. INFORME A LA COMUNIDAD

Como representante de una comunidad debe informarla permanentemente sobre las acciones de veeduría adelantadas o por adelantarse y sus resultados. No olvide que usted tiene un mandato de su comunidad para la defensa del interés general y esta debe permanecer adecuadamente informada.



# 5. Organización para el control social

El control social a la gestión pública puede ser adelantado por todos los ciudadanos en forma individual o colectiva a través de organizaciones sociales. En caso de ser adelantado por alguna forma de organización, se recomienda tener en cuenta el contenido de este numeral.

Las organizaciones sociales que tienen como objetivo adelantar el control social a la gestión pública pueden recibir diversas denominaciones, como veedurías ciudadanas, comités de vigilancia, juntas de vigilancia y comités de control social, entre otros.

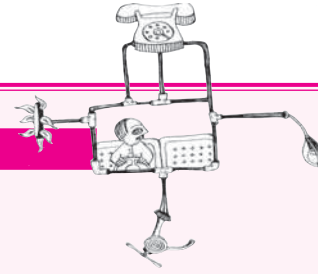
Una organización se conforma de manera voluntaria por personas que tienen intereses comunes y deciden unirse para actuar en aras de alcanzar unos objetivos, fijándose actividades, metas y resultados.

## GESTIÓN EXTERNA E INTERNA DE LA ORGANIZACIÓN

Es importante que todos los miembros conozcan la información disponible y que se consulten y discutan las alternativas a cada situación. También es importante que las acciones adelantadas en nombre de la organización respondan a las decisiones grupales y, finalmente, que se verifique el cumplimiento de las tareas y responsabilidades asignadas a cada uno y a la organización en general. Los procesos democráticos internos son fundamentales para garantizar mayor legitimidad de quien representa a la organización ante terceros.

Hacia afuera, la organización social debe ejercer su derecho a informarse. A su vez, tiene el deber de poner al tanto de su trabajo a las entidades, organizaciones y a la comunidad, mediante informes de gestión, audiencias públicas o procesos de rendición de cuentas. Al participar en los espacios de consulta debe, por una parte, expresar claramente sus sugerencias e inquietudes y, además, escuchar las demás propuestas para promover la concertación. Así mismo, debe adelantar las acciones que le correspondan y hacer el seguimiento a las acciones definidas para o por una comunidad.

### Claves de la organización



Hay tres aspectos fundamentales que inciden en la participación de una organización social:

- \* La legislación sobre conformación y funcionamiento de las organizaciones sociales (Constitución Política, leyes, decretos, acuerdos).
- \* Los objetivos, metas y actividades que la organización social se haya fijado.
- \* La eficiencia y eficacia de su gestión.

El artículo 38 de la Constitución garantiza el derecho de libre asociación para el desarrollo de las distintas actividades que las personas realizan en sociedad, dando fundamento a la conformación de las organizaciones sociales. El tema de la organización social es abordado en otros artículos de la Carta Política y es objeto de algunas leyes que se ocupan de asuntos sectoriales. (Ver anexo de normatividad sobre participación y control social).

## ❁ CÓMO ORGANIZARSE PARA EL CONTROL SOCIAL

La organización social para el control social es responsable de definir sus objetivos, metas, actividades y estructura interna.

### ❁ Estructura interna

El trabajo de una organización, la posibilidad de alcanzar sus objetivos y metas, así como el óptimo desarrollo de las actividades que se proponga, están determinados, en gran medida, por su gestión.

Todo esto significa que tanto estas organizaciones, como la administración, deben ser eficientes y eficaces. Eficientes, utilizando de la mejor forma posible sus recursos, incluidos la información y el tiempo. Eficaces, en la medida en que tomen decisiones y las ejecuten respondiendo a los objetivos, actividades y recursos definidos con claridad.

Para emprender colectivamente una labor de control social es conveniente tener claridad sobre las condiciones en las que ésta se va a adelantar. Para ello será necesario adoptar una forma básica de organización teniendo en cuenta los siguientes aspectos:



Si bien no es obligatorio que una organización que ejerce el control social se conforme como una persona jurídica, puede constituirse a través de un acta de constitución o mediante la obtención de personería jurídica.<sup>19</sup>

Para obtener la personería jurídica se debe registrar en la Cámara de Comercio un documento que contenga la siguiente información:

- \* Nombre, identificación y domicilio de las personas que integran la organización.
- \* Nombre de la organización.
- \* Clase de persona jurídica.
- \* Objeto.
- \* Patrimonio y forma de recibir los aportes.
- \* Forma de administración con indicación de las atribuciones y facultades del administrador y el representante legal.
- \* Periodicidad de las reuniones ordinarias y los casos en los cuales habrá de convocarse a reuniones extraordinarias.
- \* Duración precisa de la organización y las causales de disolución.
- \* Forma de hacer la liquidación una vez disuelta la organización.
- \* Facultades y obligaciones del revisor fiscal, si es del caso.
- \* Nombre e identificación de los administradores y representantes legales.

En caso de constituirse como veeduría ciudadana, según la Ley 850/03, estas deben registrarse ante la Personería Municipal o ante la Cámara de Comercio.



### Acta de Constitución

Debe contener básicamente la siguiente información:

- \* Fecha de constitución de la organización.
- \* Nombres y firmas de quienes integran el grupo.
- \* Objeto de la organización.
- \* Territorio en el que adelantará sus acciones (ciudad, barrio, municipio, etc.)
- \* Tema de interés para efectos de su participación (control social).
- \* Nombre del vocero elegido democráticamente.
- \* Estructura u organización interna para trabajar.
- \* Procedimientos para elegir sus voceros y para tomar decisiones.
- \* Dirección para correspondencia.

Con el registro de este documento en una notaría queda formalizada la constitución jurídica del grupo.



## VEEDURÍAS CIUDADANAS

En particular el legislador reglamentó el ejercicio y conformación de las veedurías ciudadanas, a través de la Ley 850 de 2003. Según el artículo 1 de esta Ley se entiende por veedurías ciudadanas *“el mecanismo democrático de representación que le permite a los ciudadanos o a las diferentes organizaciones comunitarias, ejercer vigilancia sobre la gestión pública, respecto a las autoridades, administrativas, políticas, judiciales, electorales, legislativas y órganos de control, así como de las entidades públicas o privadas, organizaciones no gubernamentales de carácter nacional o internacional que operen en el país, encargadas de la ejecución de un programa, proyecto, contrato o de la prestación de un servicio público”*.



<sup>19</sup> Este procedimiento está reglamentado por el Decreto 2150 de 1995, Artículo 40.



## ¿CÓMO SE ORGANIZAN LAS VEEDURÍAS CIUDADANAS?

Todos los ciudadanos en forma plural o a través de organizaciones civiles como: organizaciones comunitarias, profesionales, juveniles, sindicales, benéficas o de utilidad común, no gubernamentales, sin ánimo de lucro y constituidas con arreglo a la ley podrán constituir veedurías ciudadanas\*.

Lo anterior quiere decir que una forma de organizarse como veeduría es, por ejemplo que la junta de acción comunal, el club juvenil o la fundación pro vivienda seleccionan entre sus asociados un grupo de personas para que sean veedores en su nombre. La

\* Ver también Sentencia 292 de 2003, mediante la cual se declara la Constitucionalidad del proyecto de ley por el cual se reglamenta el ejercicio de las veedurías ciudadanas

otra forma es que la comunidad del barrio, de estudiantes, jóvenes, madres, vecinos afectados por obra pública o servicio, etc, se reúnen y eligen unas personas para que sean veedores en su nombre frente a algún asunto de interés común.

Para constituirse como veeduría ciudadana, las organizaciones civiles o los ciudadanos, procederán a elegir de una forma democrática a los veedores, es decir por voto o por consenso, a unos delegados, luego elaboraran un documento o acta de constitución en la cual conste el nombre de los integrantes, documento de identidad, el objeto de la vigilancia, nivel territorial, duración y lugar de residencia.

La inscripción de este documento se realizará ante las Personerías Municipales o Distritales o ante las Cámaras de Comercio.



### ELABORAR SU PROPIO REGLAMENTO DE FUNCIONAMIENTO O ESTATUTOS.

Este debe ser sencillo y funcional. Tan importante como el acta de constitución, la cual da testimonio de la voluntad inicial y los acuerdos para iniciar actividades, es pensar en el futuro de la nueva organización. Para ello se establecen los reglamentos de funcionamiento o estatutos, en los cuales se fijan condiciones o reglas pensadas para el cumplimiento de todos los miembros de la organización, así como la distribución de funciones, la forma de administración, la naturaleza de la organización, se proyecta una posible duración de la entidad, etc.



### ¿DE QUÉ MANERA SE DEBEN ORGANIZAR REDES DE VEEDURÍAS?

La Ley 850/03 señala en su artículo 21 que “los diferentes tipos de veedurías que se organicen a nivel nacional o de las entidades territoriales, pueden establecer entre sí *mecanismos de comunicación, información, coordinación y colaboración* permitiendo el establecimiento de acuerdos sobre procedimientos y parámetros de acción, coordinación de actividades y aprovechamiento de experiencias en su actividad y funcionamiento, procurando la formación de una red con miras a fortalecer a la sociedad civil y potenciar la capacidad de control y fiscalización.

La inscripción y reconocimiento de las redes de veedurías se hará ante la Cámara de Comercio de cualquiera de las jurisdicciones a que pertenecen las veedurías que conforman la red.

Estas alianzas buscan desarrollar procesos de reconstrucción del tejido social, sirven de puente para avanzar en el desarrollo municipal, implican un intercambio que pone en relación dos o más actores.



### Modelo de Acta de Conformación de la Veeduría

ACTA No.

En la ciudad de \_\_\_\_\_ a los \_\_\_\_\_ días del mes de \_\_\_\_\_, del año \_\_\_\_\_ se reunieron en Asamblea General las personas que se relacionan al final con el objeto de constituir la veeduría ciudadana cuyo objeto de vigilancia es: (especificar aquí proyecto, contrato o servicio objeto de veeduría) \_\_\_\_\_.

En el municipio de \_\_\_\_\_ Departamento de \_\_\_\_\_. La duración de la veeduría es: \_\_\_\_\_.

Para presidir o coordinar la Asamblea fue elegido(a) el(la) señor(a) \_\_\_\_\_, como secretario(a) fué elegido(a) el(la) señor(a) \_\_\_\_\_.

Instalada la asamblea los participantes por unanimidad decidieron elegir los miembros de la veeduría. Las personas elegidas fueron las siguientes:

Nombre	Documento de Identidad	Representante de	Dirección y Tel.
_____	_____	_____	_____

Como coordinador(a) de la veeduría fue elegido(a) el señor(a) \_\_\_\_\_.

El lugar de funcionamiento de la veeduría es: \_\_\_\_\_.

La presente veeduría se rige según lo establecido en la Ley 850 de 2003 y su reglamento de funcionamiento hace parte de la presente acta de conformación.

No siendo más el objeto de la presente reunión se dio por terminada.

A la asamblea concurrieron las siguientes personas:

Nombre	Doc. de Identidad	Rep. de	Dirección y Tel.	Firmas
_____	_____	_____	_____	_____

### Objetivos y metas

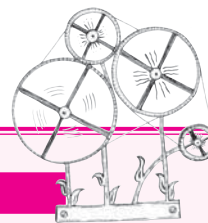
Los objetivos varían según el tipo de organización, su acción y sus intereses. Para definirlos, por lo tanto, hay que responder a las preguntas: ¿Qué queremos lograr o solucionar? ¿Qué queremos hacer? ¿De esto, qué es posible hacer? Para la organización es muy importante que sus objetivos sean conocidos y compartidos por quienes la integran.

Para fijarse metas hay que establecer qué tanto y de qué características es lo que se quiere alcanzar. De hecho, las metas se entienden como "la expresión cuantitativa y cualitativa de lo que se pretende lograr"<sup>20</sup> y por eso generalmente se expresan en números o en cualidades específicas. Las actividades son la forma concreta de dar cumplimiento a los objetivos.

Una expresión cualitativa de algo que se quiere lograr es, por ejemplo: la organización quiere involucrar a 60 jóvenes del barrio en actividades dirigidas a proteger el medio ambiente; y una expresión cualitativa sería: la organización quiere lograr que estos jóvenes estén capacitados para educar a la gente del barrio sobre el adecuado manejo de basuras



<sup>20</sup> URIBE, Víctor Manuel. *Evaluación de proyectos sociales - Construcción de indicadores*. 3ª. Edición ampliada. Fundación FES, Colombia, 1997.



### Un ejemplo de objetivos y metas (caso ficticio)

La Organización Llano Verde se ha conformado con el objetivo de participar y ejercer control social a los proyectos ambientales del municipio de Acacías, en el Meta. Uno de sus objetivos específicos es participar activamente en el desarrollo de los proyectos y mantener informada a la comunidad sobre el avance de estos.

Algunas de las actividades que debe realizar para cumplir ese objetivo son: participar en la planeación y elaboración de los proyectos que ejecuten la política ambiental del municipio, solicitar información, hacerla conocer a toda la comunidad.

Llano Verde se ha fijado para el segundo semestre de 2003, entre otras metas:

- \* Hacer control social a cinco contratos de los que se ejecuten en esta localidad para el tema ambiental.
- \* Participar en la elaboración, planeación, ejecución y evaluación de dos proyectos que cumplen con la política ambiental definida.
- \* Realizar tres asambleas comunitarias, cada una con participación de 40 representantes de la comunidad, para dar cuentas de su gestión.
- \* Realizar dos o tres rendiciones de cuentas para que la administración informe a la comunidad durante la ejecución de cada proyecto.
- \* Preparar tres informes (1 bimestral) sobre el estado de los proyectos a los que se hace control social.

#### Funcionamiento interno

El óptimo funcionamiento interno de una organización que ejerce el control social se logra a través de reuniones ágiles y que generen resultados. Se debe contar con una comunicación clara y oportuna y disponer de los mecanismos necesarios para la toma de decisiones.

\* **Reuniones eficaces y eficientes.** Son un espacio privilegiado para discutir los asuntos de la organización y para tomar decisiones en torno a su ejercicio de control social. El éxito de una reunión radica en que se preste el máximo de atención a todos y cada uno de los detalles relacionados con su preparación y ejecución.

\* **Comunicación clara y oportuna.** Una comunicación clara y oportuna dentro de la organización facilita que sus miembros participen y se apropien de las acciones que la organización adelanta, y que se obtenga pronta respuesta de la administración a las solicitudes, recomendaciones, sugerencias y observaciones de la comunidad.

Para que la comunicación sea clara y oportuna es conveniente:

- \* Hacer uso adecuado de los mecanismos e instrumentos jurídicos.
- \* Registrar por escrito y en orden cronológico las acciones que adelanta la organización.
- \* Llevar un archivo ordenado y coherente; organizar carpetas para separar los informes de reuniones externas, los informes o actas de reuniones internas, la correspondencia enviada, la correspondencia recibida, etc.



### Cómo hacer bien una reunión

Antes, durante y después de la reunión hay aspectos que deben ser tenidos en cuenta. Para cada uno de ellos hay que asignar responsables.

Antes de la reunión:

- \* Establecer para qué se convoca y el lugar y la duración de la reunión.
- \* Definir quién va a convocar y a quiénes se convocará.
- \* Decidir cómo se va a convocar (por teléfono, afiche, volante, carta).
- \* Definir un orden del día. Es decir, los puntos que se tratarán.
- \* Nombrar un moderador para orientar las discusiones y el cumplimiento de las "reglas de juego".
- \* Preparar los materiales requeridos para la reunión (registro de asistencia, fotocopias, papelógrafo, marcadores, entre otros).

Durante la reunión:

- \* Llevar el registro de los asistentes.
- \* Recordar el motivo de la convocatoria y leer la propuesta de orden del día con los tiempos asignados a cada punto.
- \* Fijar reglas de juego tales como escuchar a quien habla, respetar el turno de la palabra, hablar corto y claro, o las que sean acogidas por todo el grupo.
- \* Designar al inicio de la reunión una persona que tome las notas y que posteriormente presente el acta de la misma.

Después de la reunión:

- \* Se debe garantizar que quede la relatoría, esto es el registro escrito de la reunión.



\* **Toma de decisiones.** Cuando se va a tomar una decisión es posible que se presenten diferencias entre las opiniones y posiciones de los integrantes del grupo. El manejo inadecuado de las diferencias casi siempre genera problemas de relación entre personas que trabajan juntas y comparten los mismos propósitos. Hasta se llega a generar conflictos mayores que desembocan en la ruptura de esas relaciones.



### Requisitos para la toma de decisiones

Es importante reconocer que la toma de decisiones está mediada por el diálogo y quienes intervienen en él deben reunir, según Adela Cortina,<sup>21</sup> los siguientes requisitos:

- \* Estar dispuesto a escuchar.
- \* Entender que el diálogo es bilateral, no unilateral.
- \* Mantener su posición si no le convencen los argumentos del interlocutor o modificarla si tales argumentos le convencen.
- \* Estar motivado a encontrar una solución correcta y, por tanto, entenderse con su interlocutor. "Entenderse" no significa lograr un acuerdo total, pero sí descubrir todo lo que ya se tiene en común.

Las decisiones se pueden tomar por consenso, por mayoría o por un ejercicio de priorización que lleve al grupo a votar por una opción.



## 6. Legitimidad en el control social

**U**na organización social o un ciudadano no requieren acreditación especial para participar y ejercer el control social legítimamente. En consecuencia no requiere una carta de presentación o un carné que lo identifique como veedor o como representante de alguna entidad.

Tener legitimidad para hacer control social significa que la comunidad respalda a su representante porque le cree, tiene confianza en la buena calidad de su trabajo y en su manejo claro y sustentado de la información. La legitimidad se basa, entonces, en la honestidad, transparencia, claridad y respeto con que se actúe.

## 7. Funciones del control social



Entre las funciones del grupo o de las personas que ejerzan el control social a la gestión pública destacamos las siguientes:

- \* Participar y conocer desde la planeación, el desarrollo y la evaluación, el objeto público a controlar.
- \* Vigilar que los recursos públicos se empleen para lo previsto en la política pública, plan, programa, proyecto o contrato.
- \* Velar por la correcta ejecución, oportunidad y pertinencia de las decisiones tomadas, las acciones previstas y los proyectos o contratos programados.
- \* Solicitar, por escrito, a las entidades oficiales contratantes, supervisores, contratistas e interventores información pertinente sobre la gestión y grado de avance de la gestión.
- \* Recibir los informes, observaciones y sugerencias que presenten los ciudadanos y otras veedurías sobre las políticas, planes, programas, proyectos o contratos objeto del control.
- \* Opinar sobre el tema de interés, manifestar las dificultades y presentar aquellas alternativas de solución que consideren pertinentes.
- \* Presentar por escrito a la entidad pertinente las recomendaciones, sugerencias y si es del caso, las denuncias que se desprendan del control social. Los informes deben estar sustentados y acompañados de la documentación requerida.
- \* Presentar a los órganos de control informes de control social sobre los asuntos que en primera instancia no hayan sido atendidos o debidamente resueltos por las entidades correspondientes. Es importante diferenciar las competencias de cada órgano.
- \* Informar a la comunidad de manera oportuna, pertinente, clara y permanente acerca de su gestión.
- \* Escoger entre las alternativas aquella que determine la forma de actuar frente a una situación.
- \* Apoyar o rechazar una decisión del gobernante a través del plebiscito. (ver módulo Mecanismos jurídicos)
- \* Discutir asuntos de interés de la comunidad en los cabildos abiertos. (ver módulo Mecanismos jurídicos)





## ¿EN QUIÉN SE PUEDEN APOYAR LOS GRUPOS DEL CONTROL SOCIAL?

Los ciudadanos no están solos; si bien gozan de absoluta autonomía, para ser asesorados pueden acudir a alguno de los siguientes organismos:

- \* En el Municipio: Alcaldía, Secretaría de Gobierno, Personería Municipal y Oficina de Atención a la Comunidad.
- \* En las entidades de Control del nivel departamental y nacional. Procuraduría, Contraloría General de la República, Defensoría del Pueblo, Secretarías de Gobierno departamental,
- \* En las entidades del nivel departamental y nacional: Secretarías de Gobierno y Secretarías de Salud Departamental, Ministerio del Interior, Departamento Administrativo de la Función Pública, ESAP, Contraloría General de la República, Defensoría del Pueblo.

El Plan Nacional de Formación para el Control social a la Gestión Pública a través de su equipo promotor impulsa la conformación de redes departamentales para el control social a la gestión pública. En estas redes deben estar servidores públicos de las áreas de participación ciudadana y grupos de veedores interesados.

La ley 850 de 2003 en su artículo 22 establece la conformación de la red interinstitucional de apoyo a las veedurías ciudadanas integrada en los distintos niveles territoriales y responsabilidades así:



## RED INTERINSTITUCIONAL DE APOYO A LA VEEDURÍAS CIUDADANAS

La Procuraduría General de la Nación, la Contraloría General de la República, la Defensoría del Pueblo y el ministerio del Interior, quienes prestarán su apoyo y concurso a las veedurías ciudadanas y a las redes que las agrupan en todo lo relativo al apoyo legal y a la promoción de la vigilancia.

El Departamento Administrativo de la Función Pública, como parte del mejoramiento de la Gestión Pública en el orden nacional, diseñará metodologías de evaluación de la Gestión Pública en el orden nacional, diseñará metodologías de evaluación de la Gestión Pública, orientada a facilitar el ejercicio de la vigilancia por parte de las veedurías ciudadanas y de las redes que las agrupan.

La Escuela Superior de Administración Pública será institución de apoyo en el sistema para la organización de los programas de capacitación que demanden la veeduría ciudadana y las redes que las agrupan.

Los organismos de planeación en sus diferentes niveles y ámbitos de acción suministrarán la información sobre los planes, programas y proyectos adoptados y organizarán sesiones amplias de explicación o instrumentos masivos de divulgación sobre los recursos asignados, beneficiarios y metodologías de seguimiento y evaluación de los mismos.

El Fondo de Desarrollo Comunal y la Participación, adscrito al Ministerio del Interior contribuirá e impulsará las campañas de conformación de veedurías y redes y las capacitará para el ejercicio de la vigilancia, de la misma manera adelantará evaluaciones de los logros alcanzados por ellas y coordinará la red institucional de apoyo a las veedurías y ejercerá las demás funciones por la ley.



## CAPÍTULO IV.

# El Estado y la gestión pública como objeto del control social

1. El Estado como institución 42
2. La gestión pública 46
3. Ruta de la gestión pública 47

El cumplimiento del derecho y el deber de los ciudadanos a vigilar y controlar la gestión pública, sus resultados y la prestación de los servicios públicos exige que se generen aprendizajes para que los ciudadanos sepan participar en lo público y capacidades para que los organismos públicos abran espacios que permitan a la ciudadanía expresarse.

Para profundizar la democratización del Estado se requieren diversas estrategias orientadas que propicien la apertura de los organismos públicos a la participación democrática en la gestión, pero también estrategias que involucren a la ciudadanía y generen aprendizajes que fortalezcan su comportamiento cívico y su intervención como actores sociales e interlocutores legítimos del Estado.<sup>22</sup>

Además de otros espacios de interacción, el proceso de la gestión pública es uno de los espacios que puede facilitar el ejercicio efectivo del control social.

## 1. El Estado como institución

El Estado es una institución que está al servicio de la sociedad y representa el interés general de los ciudadanos.

Hay diferentes definiciones de Estado:

- \* Es una corporación formada por un pueblo, dotada de un poder de mando originario y asentada en un determinado territorio.
- \* Es un aparato político con suprema jurisdicción sobre un área territorial delimitada, basado en el monopolio del poder coercitivo y dotado de legitimidad como resultado de un nivel mínimo de apoyo o lealtad de sus ciudadanos.
- \* Es una unidad de poder institucional.

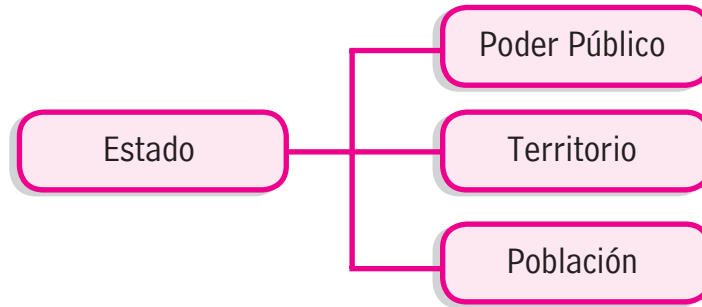
Norbert Lechner dice "Un Estado existe -en términos jurídico-institucionales- cuando se da un territorio delimitado, una población y un gobierno central, que ejerce el poder sobre ambos, representando una soberanía nacional".<sup>23</sup>

### ELEMENTOS DEL ESTADO


Si bien se requiere la existencia de un poder público jurídico y políticamente establecido para que nazca el Estado, también es necesaria la existencia de una población (de una sociedad humana) sobre la cual se ejerza ese poder y un espacio geográfico (un territorio), sobre el cual haya una jurisdicción de ese poder.



<sup>22</sup> Gobernar o *gubernare*, en latín, significa «guiar las naves». Aparte de su aplicación a nivel central, este significado también recuerda la «nave del municipio», la cual exige las mismas habilidades necesarias para gobernar, no dictando y dando órdenes e instrucciones, sino coordinando, impulsando y dirigiendo, para el bien común de los integrantes de las comunidades locales.



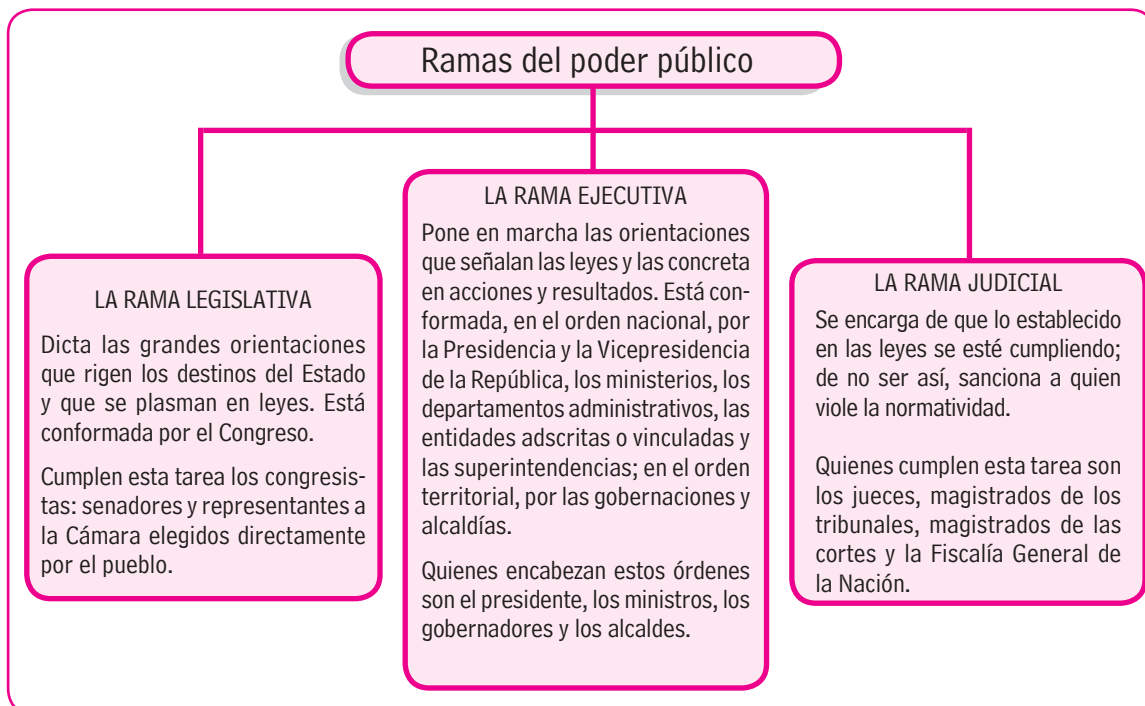
Fines del Estado



“Son fines esenciales del Estado: servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación; defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo”.<sup>24</sup>

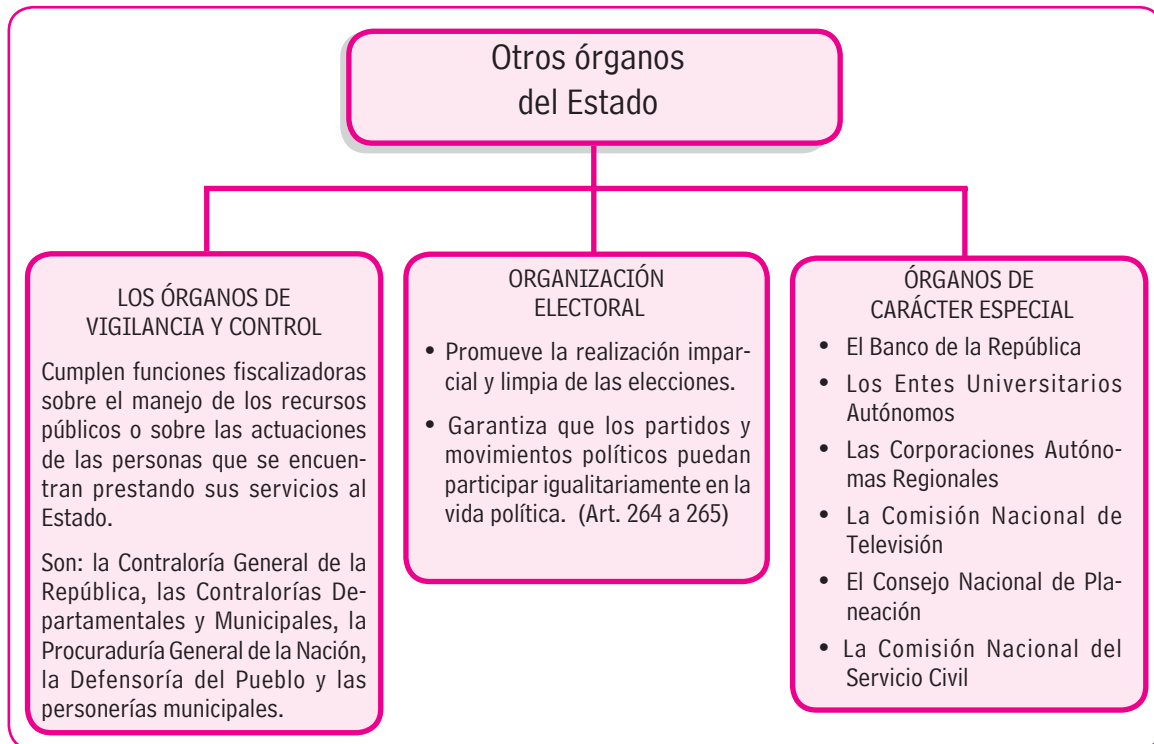
 **RAMAS DEL PODER PÚBLICO**

Para cumplir las funciones establecidas en la Constitución Política y ejercer el poder público otorgado por el pueblo, el Estado se divide en las ramas legislativa, ejecutiva y judicial. A través de ellas el Estado actúa, y en general, presta servicios públicos o garantiza su prestación por parte de otros.



<sup>23</sup> Citado por DURÁN, Víctor Manuel. *Estado social de derecho, democracia y participación*. Ponencia realizada en la VII Conferencia Latinoamericana de Trabajadores de los Servicios Públicos, Valle de Bravo, México, 22-25 de abril 2001.

<sup>24</sup> Constitución Política, artículo 2°



**LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA**

La administración pública se refiere tanto a la rama ejecutiva en sus órdenes nacional, departamental, municipal y distrital, como a las otras ramas y organismos del Estado cuando ejecutan actos que por su naturaleza son administrativos.<sup>25</sup>

La administración pública representa al Estado a través de organizaciones que cuentan con unos recursos y con personas que ejecutan las acciones para dar cumplimiento a los derechos que tienen los ciudadanos. La Administración Pública en Colombia se define orgánicamente en el artículo 39 de la Ley 489 de 1998:

“La Administración Pública se integra por los organismos que conforman la Rama Ejecutiva del Poder Público y por todos los demás organismos y entidades de naturaleza pública que de manera permanente tienen a su cargo el ejercicio de las actividades y funciones administrativas o la prestación de servicios públicos del Estado Colombiano”.

La rama ejecutiva del poder público es el órgano encargado de ejecutar acciones para dar cumplimiento a los derechos y deberes ciudadanos. La rama ejecutiva tiene dos órdenes: el nacional y el territorial.





Órdenes Territoriales	EJECUTIVO Gobierno	LEGISLATIVO Leyes	JUDICIAL Justicia
<b>Nación</b>	Presidente, ministros, directores de departamentos administrativos, institutos descentralizados, empresas del Estado y otros. (Decretos)	Congreso de la República: senadores y representantes a la Cámara (Leyes)	Corte Suprema de Justicia, Corte Constitucional, Consejo de Estado, Fiscalía General de la Nación, Consejo Superior de la Judicatura (Sentencias y Fallos)
<b>Departamento</b>	Gobernador, secretarios Gobierno, Hacienda, Agricultura, otros. (Decretos) Asamblea Departamental: diputados. (Ordenanzas)		Tribunal Superior de Distrito, Juzgados de Circuito, Fiscalía Regional.
<b>Municipio</b>	Alcalde, secretarios Gobierno, Salud, y otros. (Decretos) Concejo Municipal: concejales (acuerdos)		Juzgados municipales: civil, penal, laboral, etc.
<b>Corregimiento, localidad</b>	Corregidor o alcalde local. Junta Administradora Local: ediles (resoluciones)		
<b>Territorio Indígena</b>	Cacique, capitán, mamo. Cabildo indígena		Jurisdicción Indígena.



25 Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, Radicación No. 792. Referencia: Alcances del concepto Administración Pública. Ámbito de cobertura del decreto 2150 de 1995. Santa Fe de Bogotá, 8 de marzo de 1996.



## 2. La gestión pública

Según la Constitución Política el control social está centrado en la gestión pública. Es por ello necesario analizar el concepto de gestión pública para delimitar el ámbito de control ciudadano.

La gestión se refiere al desarrollo de los hechos y lo público, tal como señalamos anteriormente se refiere a lo que es común, a lo que es de todos y para todos. De tal forma que gestión pública es el desarrollo de los hechos que afectan lo que pertenece a un pueblo.<sup>26</sup>

La gestión pública tiene como propósito realizar los derechos públicos consagrados en la Constitución: la atención de necesidades y la solución de problemas de las comunidades, mediante la generación de bienes y la prestación de servicios.

Se puede ver también como el conjunto de actividades en la cual participan tanto los organismos públicos como los ciudadanos, las organizaciones sociales y los particulares, en desarrollo de los fines del Estado democrático.

Abarca toda la actividad del Estado desarrollada por las distintas ramas y entidades públicas, empresas privadas, organizaciones sociales y no gubernamentales.<sup>27</sup>

Incluye los servicios sociales, programas, proyectos y contratos que se ejecutan total o parcialmente con recurso públicos.

No se refiere exclusivamente a la ejecución de recursos, incluye también la toma de decisiones sobre qué hacer con esos recursos (planeación), así como el control y evaluación de las actividades desarrolladas para lograr dichos propósitos.

Para hacer gestión, las entidades públicas toman decisiones y utilizan recursos públicos, que son el conjunto de bienes del país y de aportes que hacen los ciudadanos o que adquiere el Estado a través de impuestos, donaciones o préstamos. Estos recursos también incluyen a los servidores públicos.

### El concepto de gestión pública

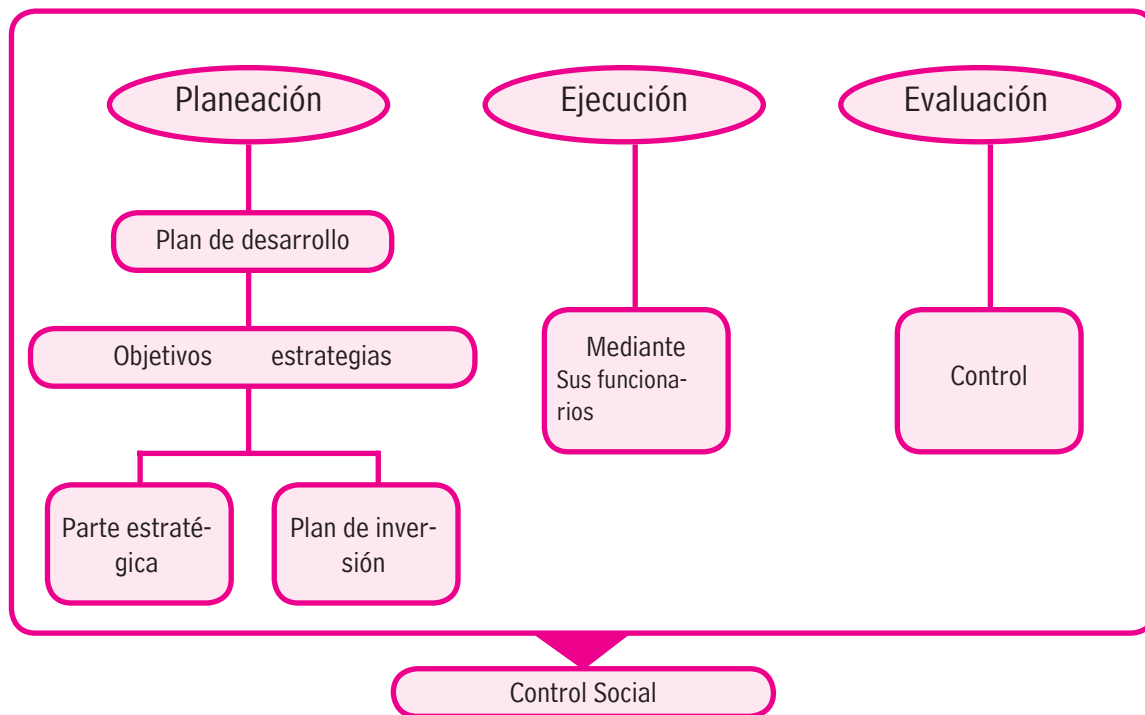


Gestión pública es el conjunto de actividades que se desarrollan a través de los procesos de planeación, ejecución y evaluación con el fin de atender necesidades y solucionar problemas de las comunidades, mediante la generación de bienes y la prestación de servicios, sobre la base de metas acordadas democráticamente.

### 3. Ruta de la gestión pública

Es necesario comprender cuáles son los momentos o procesos de la gestión pública. Estos momentos integran lo que denominaremos la ruta de la gestión pública.

ESQUEMA DE LA GESTIÓN PÚBLICA



#### LA PLANEACIÓN

La planeación es el proceso de toma de decisiones respecto al logro de un estado futuro deseado, a partir de la definición de unos objetivos, unas estrategias, unos resultados y la asignación de unos recursos. Los planes son el instrumento principal en el que se concreta el proceso de planeación.

Si dichas acciones son fruto de la concertación entre la entidad responsable de ejecutar lo planeado y la gente que se beneficiará con la solución del problema, se dice que la planeación es participativa.

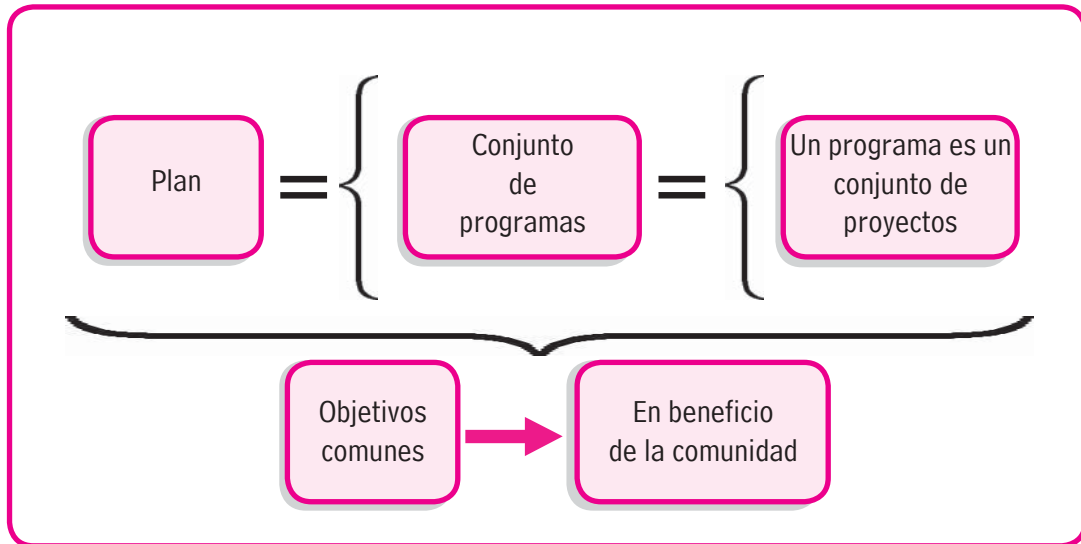


26 GARZÓN C., Jairo A. Documento de trabajo. Tema para un ensayo. Noviembre 22 de 2001. pág. 1.

27 Al respecto, la Corte Constitucional en la sentencia C-166/95 sostuvo que: “La presencia de organizaciones de naturaleza privada en la realización de actividades administrativas, de las cuales el Estado es titular originario, doctrinariamente es concebida como una especie de la denominada descentralización por colaboración, lo que permite afirmar sin lugar a dudas, que la función administrativa no atañe de manera exclusiva al poder público sino que también incumbe a personas privadas, aspecto este último que se inscribe dentro de la perspectiva, más amplia, de la participación de los administrados” en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación” (...).”

### ✿ Cómo se estructura un plan

Para formular un plan se debe hacer un diagnóstico, es decir, analizar la situación actual y reconocer las necesidades comunitarias; identificar aquellos aspectos del problema cuya atención es más urgente (prioridades); escoger las alternativas de solución (o estrategias<sup>28</sup>) más viables y pertinentes; y fijar unas metas.<sup>29</sup>



### ✿ Plan de desarrollo

Los organismos públicos al hacer la planeación la registran en los planes de desarrollo (nacional o territorial) y en los planes de acción o planes operativos de las entidades. El plan de desarrollo nacional formula las prioridades nacionales establecidas por el gobierno para orientar el desarrollo económico, social y ambiental del país, para el periodo de los cuatro años de mandato del presidente electo. Es un plan de gobierno.

### ✿ Participación social en el plan de desarrollo municipal

El Consejo Nacional de Planeación, como organismo que representa la sociedad civil en el proceso de planeación impulsa el programa "trocha ciudadana", como punto de partida de un modelo de planeación denominado "planeación al derecho":

1. Los consejos de planeación y la ciudadanía en general pueden elaborar propuestas que recogen sus necesidades, aspiraciones y visión del desarrollo a largo plazo.
2. Estas propuestas se presentan a los candidatos a alcaldías y gobernaciones para que sean incorporados en los programas de gobierno.
3. Las propuestas elaboradas en la "trocha ciudadana"<sup>30</sup> pueden ser inscritas en la Registraduría como programa de gobierno y se convierten en mandato ciudadano para el gobierno elegido.

### Las JAL y la planeación



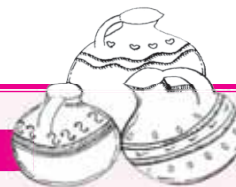
Las Juntas Administradoras Locales son otra instancia de participación en la toma de decisiones sobre la planeación municipal y en el seguimiento a la misma. Las juntas son de elección popular y tienen jurisdicción en los corregimientos de la zona rural o en las comunas de la zona urbana. Las JAL tienen, entre otras funciones, la elaboración de planes y obras municipales de desarrollo económico y obras públicas, así como la vigilancia de la prestación de los servicios municipales y las inversiones que se realicen con recursos públicos.

Como los planes buscan solucionar problemas específicos en las áreas de salud, educación, vivienda, servicios públicos domiciliarios, medio ambiente, infraestructura, etc., existen también posibilidades de participación en estos temas a través de las organizaciones establecidas por la ley, como el consejo territorial de salud, los comités de participación comunitaria y otros que existen en cada sector.

El Alcalde lidera la formulación del Plan de Desarrollo Municipal. El mandatario deberá presentar el plan para concepto del Consejo Territorial de Planeación, con el fin de que este formule las recomendaciones que considere convenientes.

Los ciudadanos podrán vigilar la correcta designación de los consejeros territoriales de planeación, participar en los espacios de participación creados para la identificación de necesidades, la definición de prioridades, la correcta asignación de los presupuestos y el cumplimiento de los pasos establecidos para la aprobación del plan de desarrollo.

### Plan de Ordenamiento Territorial



En la planeación del desarrollo municipal y departamental existe un componente adicional: el Plan de Ordenamiento Territorial (POT), el cual busca ordenar el espacio, la ocupación y el uso del suelo, la preservación y defensa del patrimonio ecológico y cultural, y la prevención de desastres. Los ciudadanos tienen el derecho a participar en las distintas etapas del proceso del Plan de Ordenamiento Territorial (artículos 4, 22, 24 y 29, Ley 388 de 1997).



28 Una estrategia es un conjunto de acciones planeadas coordinadamente para obtener unos objetivos. Es el enlace de acciones ordenadas para que una lleve a otra.

29 Las metas son los resultados medibles y cuantificables de las acciones.

30 Consejo Nacional de Planeación. *La Planeación Participativa. Estrategia de Paz*. Tercer Mundo Editores, Bogotá, 1999.

### ✿ Contenidos del plan de desarrollo

El plan de desarrollo debe contener una parte general o estratégica y un plan de inversiones:<sup>31</sup>

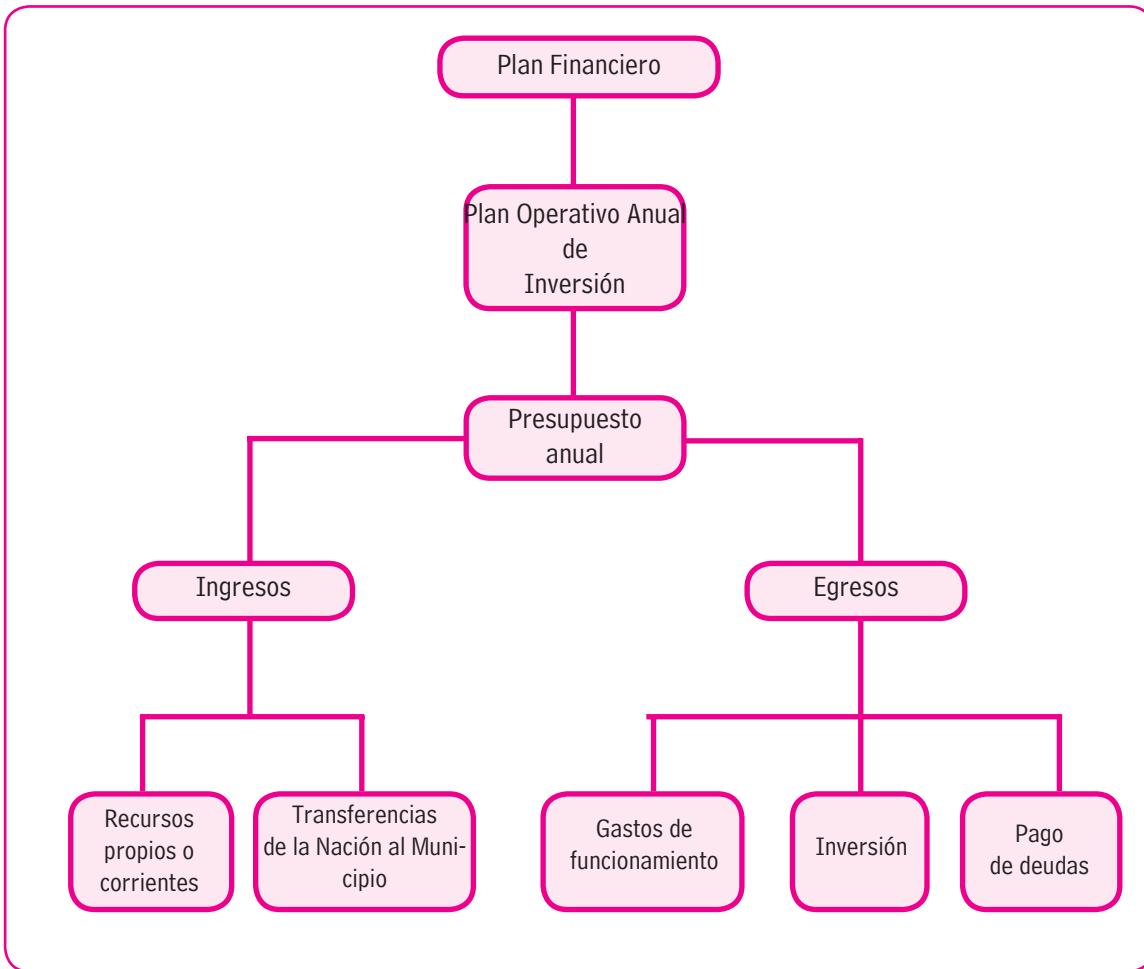


- ❖ Plan financiero. Es necesario para saber realmente cuánto van a costar los proyectos definidos en el plan de desarrollo, si estos se pueden realizar y cómo se va a conseguir el dinero para llevarlos a cabo. Lo regulan : Ley 179 de 1994, Ley 38 de 1989 y Ley 225 de 1996. Todas ellas compiladas en el Decreto 111 de 1996.

A través de los cabildos abiertos los ciudadanos pueden participar para sugerir o discutir ideas que puedan mejorar el plan financiero de su municipio. Los concejos municipales deberán realizar por lo menos dos cabildos abiertos por año, según lo establecido en la Ley 134 de 1994.

- ❖ Plan Operativo Anual de Inversiones. Señala los proyectos de inversión que se van a realizar (obras, planes de salud o educación, etc.), clasificados por sectores y programas. A estos proyectos se les determina en el plan su costo de inversión, o sea, cuánto dinero debe invertir el municipio para ejecutarlos.

## ESQUEMA FINANCIERO DE LA GESTIÓN PÚBLICA



Departamento Nacional de Planeación en Gestión y Planificación del desarrollo local. Noviembre de 2000.

- ❖ El presupuesto. Es una relación anticipada de los dineros que posiblemente recibirá el municipio, llamados ingresos y, de acuerdo con ellos, los gastos planificados o egresos. Esta proyección se hace por vigencias fiscales, que cubren el período comprendido entre el 1 de enero y el 31 de diciembre.
- ❖ Los egresos. Ninguna autoridad podrá contraer obligaciones para cubrir gastos que no estén dentro del presupuesto aprobado. El presupuesto de gastos se divide en tres partes funcionamiento, inversión y pago de deudas.

Todo el dinero que el municipio recauda es utilizado para cancelar las deudas contraídas por la administración: pagar los sueldos, las prestaciones de los funcionarios, los aportes al SENA y al ICBF y demás gastos de funcionamiento de la localidad. Y, principalmente, se debe invertir en la realización de las obras que necesita la comunidad para solucionar sus problemas, tales como escuelas, hospitales, vías, parques de recreación, acueductos, etc.



<sup>31</sup> Esa estructura queda consagrada en el artículo 339 de la Constitución Política de 1991. En la parte estratégica fija objetivos, metas y prioridades; el plan de inversiones contiene el presupuesto y especifica cuánta plata se necesita para cada actividad.

<sup>32</sup> Según el Departamento Nacional de Planeación, un programa es una apropiación destinada a actividades homogéneas en un sector de acción económica, social, financiera o administrativa, destinada a cumplir metas, integrando esfuerzos en recursos humanos, físicos y financieros. Para fijar el programa debe establecerse en qué áreas se va a invertir, con su justificación, objetivos, metas específicas y proyectos prioritarios de inversión.

INGRESOS DEL MUNICIPIO (ORIGEN)

FUENTE	CARACTERÍSTICAS
<p>Ingresos corrientes  <i>Tributarios:</i> impuesto predial, de industria y comercio, circulación y tránsito, avisos, tableros.  <i>No tributarios:</i> multas, tasas, contribuciones, parafiscales, regalías.</p>	<p>Los genera el municipio en forma regular, como resultado de su gestión tributaria y la prestación de servicios.</p>
<p>Transferencias                      Automáticas: participación de los municipios en los ingresos corrientes de la nación. (Sistema General de Participaciones).                      Condicionales: Fondo Nacional de Regalías, recursos del presupuesto nacional.</p>	<p>Son recursos que se reciben de otros niveles del Estado en desarrollo del proceso de descentralización o para contribuir en la financiación de proyectos de interés nacional. Su asignación y uso tienen diferentes características de acuerdo con los objetivos con que haya sido establecida la transferencia.</p>
<p>Recursos de capital: crédito interno y externo, rendimientos financieros, donaciones, excedentes de empresas públicas y sociedades de economía mixta, venta de activos, fondos especiales.</p>	<p>Son recursos ocasionales. El más importante y que requiere más cautela es el de crédito. Se dedican exclusivamente a financiar la inversión local.</p>
<p>Ingresos de establecimientos públicos municipales.</p>	<p>Deben ser tenidos en cuenta para reinvertir en el mismo sector que los originó.</p>
<p>Otros recursos: Cooperación técnica internacional, Federación de Cafeteros, fundaciones sin ánimo de lucro.</p>	<p>Son aportes de entidades gremiales o de organismos extranjeros y dependen de la gestión de proyectos realizada por el Alcalde.</p>

La principal fuente de ingresos de los municipios son las transferencias. Las transferencias son los recursos que la nación le gira a cada municipio, estos provienen del Sistema General de Participaciones.

Según la Ley 715 del 2001 que reglamenta este Sistema, los recursos se distribuyen en los municipios, departamentos y distritos de la siguiente manera:

- \* De todos los recursos del Sistema General de Participaciones (SGP), se descuenta 4% para resguardos indígenas, municipios ribereños del

Río Grande de la Magdalena, programas de alimentación escolar y para el Fondo Nacional de Pensiones de la Entidades Territoriales.

\* Los recursos que quedan del SGP se distribuyen en los entes territoriales así:

#### DISTRIBUCIÓN DE LOS RECURSOS DE TRANSFERENCIAS

17%	24.5%	58.5%
Participación en propósito general: Agua, saneamiento básico, vivienda, asistencia técnica, participación ciudadana, funcionamiento etc.	Participación en salud	Participación en educación

### LA EJECUCIÓN

Las decisiones tomadas en el proceso de planeación deben materializarse en acciones que se desarrollan a través de la interrelación entre los organismos del sector público y con los sectores sociales, como la empresa privada y la sociedad organizada.

En casi todos los casos lo que hacen las entidades está reglamentado por la ley, es decir, por las normas que definen las responsabilidades de cada entidad y en el marco de los programas de gobierno nacionales y territoriales. Sin embargo, no siempre realizan las decisiones tal como se tomaron, pues se pueden presentar situaciones no previstas que hacen cambiar los planes: no hay recursos, las decisiones no se toman a tiempo, cambian las prioridades.



### EL CONTROL

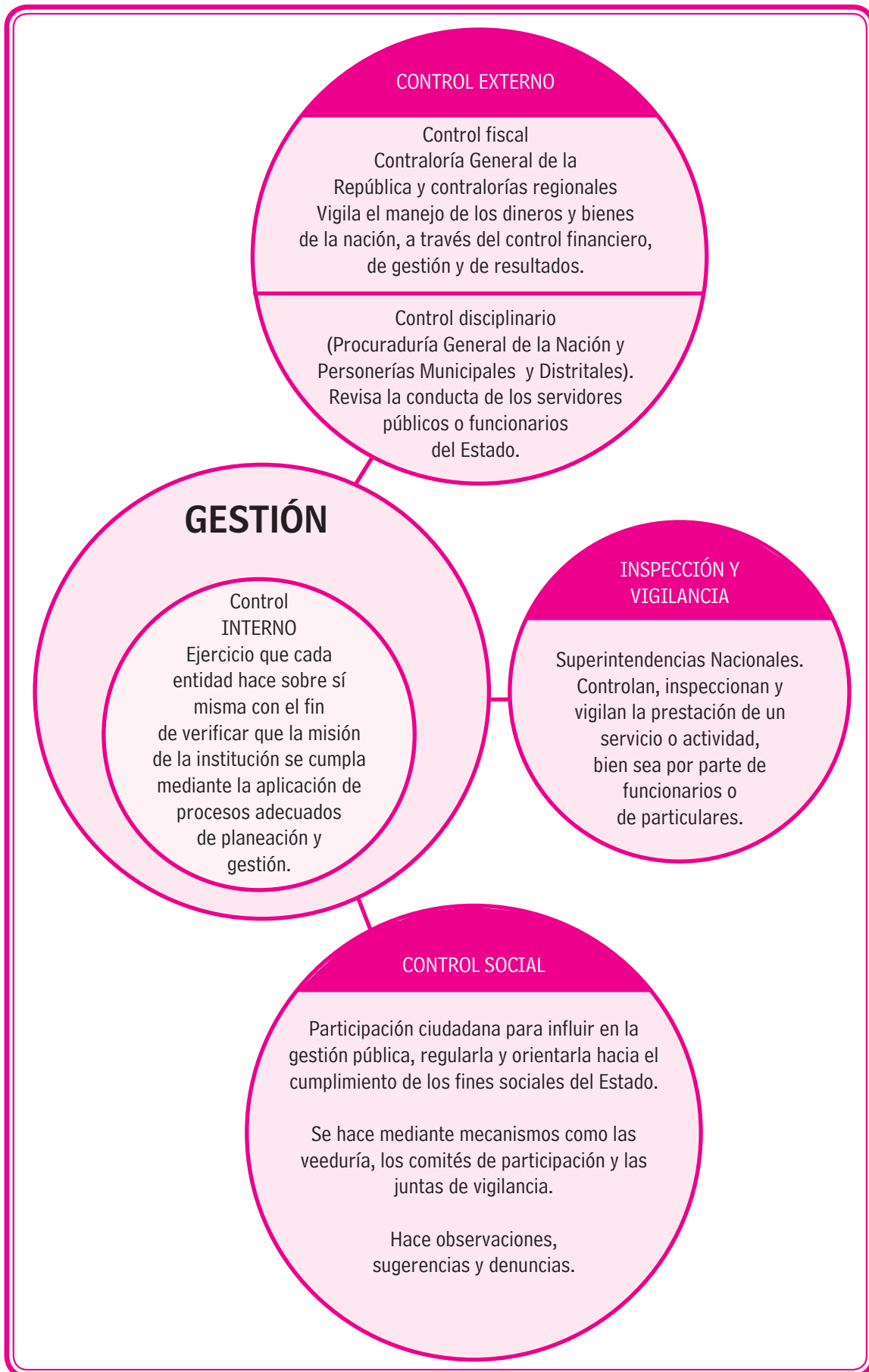
Es el proceso en el que constantemente se verifica no sólo que se esté cumpliendo lo programado, sino que lo hecho se oriente a la consecución de los objetivos propuestos.

Es un proceso de aprendizaje continuo que permite reorientar las acciones y no se restringe al simple examen del cumplimiento de los procesos o procedimientos. Las entidades tienen varios controles, uno de ellos es el control interno, que se hace desde adentro y es responsabilidad del jefe del organismo.

Los ciudadanos en ejercicio del control social pueden acudir al control institucional para lograr su intervención y apoyo en el proceso de vigilancia a la gestión pública según su ámbito de competencia. En Colombia hay varios tipos de control a la gestión pública:



## El Estado y la gestión pública como objeto del control social



Las funciones de control, inspección y vigilancia de la prestación de un servicio público o actividad dentro de su mismo sector son cumplidas por las Superintendencias, organismos adscritos a los Ministerios. Así, por ejemplo, la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios vigila a las empresas privadas y públicas que prestan servicios domiciliarios.

## ✿ LA EVALUACIÓN

Es el proceso por el cual se valora lo realizado y se determina si lo logrado contribuyó a conseguir los objetivos propuestos en el proceso de planificación. Este proceso debe iniciar desde el mismo momento de la planificación, cuando se definen los criterios y los mecanismos por medio de los cuales se va a realizar la evaluación. Por lo general, estos mecanismos se concretan en indicadores.

El Sistema Nacional de Evaluación de la Gestión y de Resultados (Ley 152 de 1994) es la instancia responsable del proceso de evaluación, en cabeza del Departamento Nacional de Planeación, el cual creó Sinergia, como un primer intento por concretar dicho proceso. Además, cada entidad tiene sus propios mecanismos internos para realizar procesos de valoración de sus actividades y resultados.

## ✿ TEMAS PARA LA VIGILANCIA CIUDADANA DE LA GESTIÓN

Para que funcione adecuadamente la ruta de la gestión, es necesario que existan mecanismos claros y ágiles de comunicación, coordinación y retroalimentación entre los diferentes momentos y una especial atención a algunos temas:



### \* Vigilancia y control ciudadano a la planeación

- \* Verificar participación
- \* Analizar la pertinencia con necesidades
- \* Analizar viabilidad y coherencia
- \* Verificar el establecimiento de prioridades con equidad
- \* Analizar la eficiencia en asignación de recursos
- \* Verificar indicadores
- \* Analizar el plan y sus subprogramas sectoriales (salud, educación, vivienda, etc.)
- \* Conocer la situación financiera de la entidad.

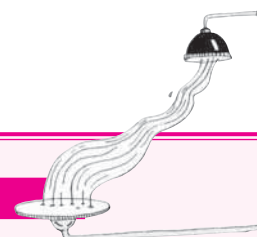
### \* Vigilancia y control ciudadano de la ejecución

- \* Publicidad de información
- \* Velar por que exista coordinación entre organismos públicos
- \* Vigilar la continuidad de políticas, programas o proyectos
- \* Analizar la coherencia de acciones con programación
- \* Verificar logros y debilidades en las metas
- \* Analizar la eficiencia en la asignación de recursos
- \* Identificar fallas en los objetivos
- \* Advertir incumplimientos

- \* Analizar la calidad y oportunidad del servicio
- \* Vigilar el proceso de contratación.

\* Vigilancia y control ciudadano a la evaluación

- \* Velar por el cumplimiento del proceso de control y evaluación
- \* Analizar informes de resultados frente a indicadores
- \* Verificar la coherencia de logros frente a objetivos y metas previstas
- \* Identificar la pertinencia de ajustes
- \* Identificar atención a quejas
- \* Advertir riesgos de incumplimiento.

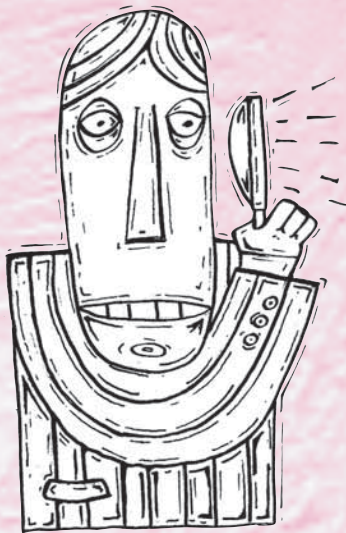


### Escenarios de la gestión pública

Si bien el proceso de gestión pública debe efectuarse bajo los criterios señalados anteriormente, se reconocen serias debilidades y deficiencias en los organismos públicos para cumplir con ellos a cabalidad. Mejorar la gestión, modernizar la administración pública y hacerla más capaz son los propósitos permanentes de los gobiernos para superar estas deficiencias.

Es preciso advertir que los problemas de planeación, acción y control en las entidades públicas aún persisten y se vuelven evidentes cuando los ciudadanos realizan su labor de control social. También existen actitudes de los servidores públicos y trámites que dificultan los propósitos de evaluación de los ciudadanos. Modificar esta situación exige que la administración pública cambie. Pero ese cambio es lento y requiere de todas maneras que los ciudadanos hagan presencia, se dejen sentir y hagan valer su derecho a vigilar la gestión pública.

La interlocución permanente entre ciudadanos y administración pública es uno de los caminos que permitirá aprendizajes tanto en ciudadanos como en servidores públicos para que esta relación, caracterizada por la tensión permanente sea cada vez más democrática.



## Anexos

1. Desarrollo normativo para la participación en Colombia 62
2. Texto Ley 850 de 2003 65
3. Legislación internacional 73

## Anexo 1. Desarrollo normativo para la participación en Colombia

Ámbito territorial sectorial o programático	Norma	Espacio para el control social	Actores
Salud	Ley 10 de 1990 Ley 100 de 1993, Artículos: 15,152, 153, 155, 160 y 231 Decreto 1416 de 1990 Decreto 1757 de 1994	Servicio de Atención a la Comunidad. Comités de Participación Comunitaria. Asociaciones de Usuarios. Comités de Ética Hospitalaria.	Usuarios, organizaciones comunitarias, asociaciones de usuarios en lo institucional, organizaciones de usuarios en lo social.
Servicios Públicos Domiciliarios	Ley 142 de 1994 Decreto 1429 de 1995 Ley 136 de 1994	Comités de Desarrollo y Control de los Servicios Públicos Domiciliarios. Juntas de Vigilancia. Comités de Reclamos.	Usuarios suscriptores o usuarios potenciales.
Educación	Ley 115 de 1994 Decreto 1860 de 1994	Consejos Directivos Gobierno Escolar Personería Estudiantil	Organizaciones estudiantiles y padres de familia. Personero estudiantil.
Agropecuario	Ley 101 de 1994 Ley 160 de 1994	Comité Departamental y Consejos Municipales de Desarrollo Rural. Mecanismos de acceso a la propiedad de la tierra.	Representantes de organizaciones campesinas. Trabajadores agrarios y mujer campesina e indígena.
Medio Ambiente	Ley 99 de 1993	Consejo Nacional Ambiental y Consejos Directivos de las CAR. Audiencias públicas administrativas sobre decisiones ambientales en trámite. Acciones de cumplimiento.	Las comunidades del lugar.

*Continuación Anexo 1. Desarrollo normativo para la participación en Colombia*

Ámbito territorial sectorial o programático	Norma	Espacio para el control social	Actores
Mujer	Ley 581 de 2000	Participación de la mujer en cargos de decisión.	Mujer trabajadora del sector público.
Cultura	Ley 397 de 1997	Casas de la Cultura y Consejos Territoriales de Cultura.	Representantes comunitarios.
Juventud	Ley 375 de 1997	Consejo Territorial de Juventud	Jóvenes
Comunicaciones	Decreto 1447 de 1995	Radiodifusión por emisoras comunitarias.	Comunidades organizadas.
Transporte	Ley 105 de 1993	Controlar y vigilar los servicios de transporte.	Toda persona en forma directa o a través de organización social.
Organización y Funcionamiento del Estado	Ley 489 de 1998	Administración pública democratizada. Audiencias públicas y veedurías ciudadanas.	Ciudadanos y organizaciones de la sociedad civil.
Negritudes	Ley 70 de 1993	Comisión Nacional para las Comunidades Negras.	Comunidades negras.
Contratación	Ley 80 de 1993 Decretos 2251 de 1993, 855 de 1994 Decreto 2170 de 2002	Audiencias para adjudicar contratos, denuncias, acciones de nulidad y de repetición.  Publicidad de pliegos de condiciones y veedurías en las etapas precontractual y poscontractual.	Ciudadanos, habitantes del lugar y organizaciones sociales y comunitarias.
Red de Solidaridad Social	Decretos 2132 y 2133 de 1992 Decreto 2099 de 1994	Veedurías Ciudadanas. La red promoverá la organización y participación frente a sus programas).	Ciudadanos, vecinos, organizaciones comunitarias y civiles.

*Continuación Anexo 1. Desarrollo normativo para la participación en Colombia*

Ámbito territorial sectorial o programático	Norma	Espacio para el control social	Actores
Planeación	Ley 152 de 1994  Ley 388 de 1997  Acuerdos 12 y 13 del Distrito Capital	Control a la ejecución de los planes de desarrollo a través de los Consejos Nacional y Territorial de Planeación y los consejos consultivos en territorios indígenas. Consejo Consultivo de Ordenamiento y veedurías al POT.	Miembros del Consejo de Planeación, representantes de las comunidades.
Control Interno	Ley 87 de 1993	Vigilar que se faciliten los mecanismos de participación ciudadana.	Ciudadanos, responsables de control interno.
Participación Ciudadana	Ley 134 de 1994 Ley 131 de 1994 Ley 741 de 2002 Ley 850 de 2003  Directiva Presidencial 10 de 2002  Plan de Desarrollo 2003-2006	Veedurías ciudadanas. Revocatoria del mandato, cabildo abierto y plebiscito. Reforma a la Revocatoria del Mandato Creación de un Estado comunitario. Establece la participación como un principio del Estado Comunitario.	Ciudadanos, organizaciones, gremios y sociedad civil.
Acción Comunal	Ley 743 de 2002 Ley 753 de 2002	Organismos de acción comunal. Obligación de entidad territorial de vigilar organismos comunales.	Juntas de Acción Comunal y organizaciones sociales.
Policía	Ley 62 de 1993 Decreto 356 de 1994	Comisiones Territoriales de Policía y Participación Ciudadana. Servicio comunitario de vigilancia y seguridad privada	Representantes de organizaciones. Comunidad organizada y frentes de seguridad
Moralidad Pública	Ley 190 de 1995  Ley 734	Comisión Ciudadana para la moralización.  Los ciudadanos pueden denunciar a funcionarios públicos que incurran en mala conducta.	Ciudadanos designados por el presidente.

Continuación Anexo 1. Desarrollo normativo para la participación en Colombia

Ámbito territorial sectorial o programático	Norma	Espacio para el control social	Actores
Territorial Municipios	Ley 136-94 Ley 11-86, Ley 134-94 Decreto 646 de 1992.	Cabildos abiertos, audiencias públicas, sesiones del Concejo o la Junta Administradora Local, Veedurías, Juntas de Vigilancia, etc. Consejo Nacional de Integración y Desarrollo de la Comunidad.	Vecinos, usuarios, organizaciones de los mismos y comunitarias. Tiene representación un miembro de cada sector comunitario de la respectiva entidad territorial.
Territorial, Distrito de Bogotá	Decreto 1421 de 1993	Veedurías Ciudadanas	Habitantes del Distrito Capital, organizaciones, gremios.
Indígenas	La Ley 21 de 1991 Decreto 1088 de 1993	Establece la autotérminación de las comunidades indígenas en los ámbitos cultural, político y social. Regula creación de cabildos	Comunidades Indígenas.

## Anexo 2. Texto Ley 850 de 2003<sup>1</sup>



*Por medio de la cual se reglamentan las veedurías ciudadanas.*

El Congreso de Colombia

DECRETA:

**Artículo 1° Definición.** Se entiende por Veeduría Ciudadana el mecanismo democrático de representación que le permite a los ciudadanos o a las diferentes organizaciones comunitarias, ejercer vigilancia sobre la gestión pública, respecto a las autoridades, administrativas, políticas, judiciales, electorales, legislativas y órganos de control, así como de las entidades públicas o privadas, organizaciones no gubernamentales de carácter nacional o internacional que operen en el país, encargadas de la ejecución de un programa, proyecto, contrato o de la prestación de un servicio público.



<sup>1</sup> Ley 850 del 18 de noviembre de 2003. Fue declarada exequible por la Corte Constitucional, mediante sentencia C-292 de 2003. Magistrado ponente, Eduardo Montealegre Lynett.



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

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

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

**Artículo 2°.** *Facultad de constitución.* Todos los ciudadanos en forma plural o a través de organizaciones civiles como: organizaciones comunitarias, profesionales, juveniles, sindicales, benéficas o de utilidad común, no gubernamentales, sin ánimo de lucro y constituidas con arreglo a la ley podrán constituir veedurías ciudadanas.

**Artículo 3°.** *Procedimiento.* Para efectos de lo dispuesto en el artículo anterior, las organizaciones civiles o los ciudadanos, procederán a elegir de una forma democrática a los veedores, luego elaborarán un documento o acta de constitución en la cual conste el nombre de los integrantes, documento de identidad, el objeto de la vigilancia, nivel territorial, duración y lugar de residencia.

La inscripción de este documento se realizará ante las personerías municipales o distritales o ante las Cámaras de Comercio, quienes deberán llevar registro público de las veedurías inscritas en su jurisdicción.

En el caso de las comunidades indígenas esta función será asumida por las autoridades propias.

**Artículo 4°.** *Objeto.* La vigilancia de la gestión pública por parte de la Veeduría Ciudadana se podrá ejercer sobre la gestión administrativa, con sujeción al servicio de los intereses generales y la observancia de los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad, y publicidad.

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

Las veedurías ejercen vigilancia preventiva y posterior del proceso de gestión haciendo recomendaciones escritas y oportunas ante las entidades que ejecutan el programa, proyecto o contrato y ante los organismos de control del Estado para mejorar la eficiencia institucional y la actuación de los funcionarios públicos.

**Artículo 5°.** *Ámbito del ejercicio de la vigilancia.* Las veedurías ejercerán la vigilancia en el ámbito nacional, departamental, municipal, y demás entidades territoriales, sobre la gestión pública y los resultados de la misma, trátense de organismos, entidades o dependencias del sector central o descentralizado de la administración pública; en el caso de organismos descentralizados creados en forma indirecta, o de empresas con participación del capital privado y público tendrán derecho a ejercer la vigilancia sobre los recursos de origen público.

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

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

**Artículo 6°.** *Objetivos:*

- a) fortalecer los mecanismos de control contra la corrupción en la gestión pública y la contratación estatal;
- b) Fortalecer los procesos de participación ciudadana y comunitaria en la toma de decisiones, en la gestión de los asuntos que les atañen y en el seguimiento y control de los proyectos de inversión;
- c) Apoyar las labores de las personerías municipales en la promoción y fortalecimiento de los procesos de participación ciudadana y comunitaria;
- d) Velar por los intereses de las comunidades como beneficiarios de la acción pública;
- e) Propender por el cumplimiento de los principios constitucionales que rigen la función pública;
- f) Entablar una relación constante entre los particulares y la administración por ser este un elemento esencial para evitar los abusos de poder y la parcialización excluyente de los gobernantes;
- g) Democratizar la administración pública;
- h) Promocionar el liderazgo y la participación ciudadana.

## TITULO II

### PRINCIPIOS RECTORES DE LAS VEEDURIAS

**Artículo 7°.** Principio de Democratización. Las veedurías deben obrar en su organización y funcionamiento en forma democrática y participativa definiendo claramente que sus integrantes tienen iguales derechos y obligaciones y que las decisiones se tomarán preferentemente por consenso o en su defecto por mayoría absoluta de votos.

**Artículo 8°.** *Principio de Autonomía.* Las veedurías se constituyen y actúan por la libre iniciativa de los ciudadanos, gozan de plena autonomía frente a todas las entidades públicas y frente a los organismos institucionales de control, por consiguiente los veedores ciudadanos no dependen de ellas ni son pagados por ellas.

En ningún caso los veedores pueden ser considerados funcionarios públicos.

**Artículo 9°.** *Principio de Transparencia.* A fin de garantizar el ejercicio de los derechos, deberes, instrumentos y procedimientos consagrados en esta ley, la gestión del Estado y de las veedurías deberán asegurar el libre acceso de todas las personas a la información y documentación relativa a las actividades de interés colectivo de conformidad con lo dispuesto en esta ley y en las normas vigentes sobre la materia.

**Artículo 10.** *Principio de Igualdad.* El acceso de las veedurías a los espacios de participación en el control de la gestión pública, así como la utilización por ellas de los instrumentos y procedimientos previstos en esta ley y las demás normas vigentes, se hará siempre en condiciones de igualdad y de respeto a la diversidad.

**Artículo 11.** *Principio de Responsabilidad.* La participación de las veedurías en la gestión pública se fundamenta en la colaboración de los particulares, sus organizaciones y las autoridades públicas en el cumplimiento de los fines del Estado. Por ello, el ejercicio de los derechos y deberes que a cada uno le son propios conlleva la obligación de responder en cada caso frente a sus miembros, la sociedad y el Estado.

**Artículo 12.** *Principio de Eficacia.* Los derechos, deberes, instrumentos y procedimientos establecidos en esta Ley deberán contribuir a la adecuación de las acciones públicas, a la satisfacción de las necesidades colectivas y al logro de los fines del Estado social de derecho.

**Artículo 13.** *Principio de Objetividad.* La actividad de las veedurías deben guiarse por criterios objetivos que impriman certeza a sus conclusiones y recomendaciones y las alejen de toda posible actitud parcializada o discriminatoria.

**Artículo 14.** *Principio de Legalidad.* Ya sea en acciones emprendidas en forma directa o acciones adelantadas con el concurso de órganos públicos de control, las acciones de las veedurías ciudadanas se deben realizar de conformidad con los medios, recursos y procedimientos que ofrecen las leyes y los estatutos de la entidad, en el caso de las organizaciones de la sociedad civil.

### TITULO III

#### FUNCIONES, MEDIOS Y RECURSOS DE ACCION DE LAS VEEDURIAS

**Artículo 15.** *Funciones.* Las veedurías ciudadanas tendrán como funciones las siguientes:

- a) Vigilar los procesos de planeación, para que conforme a la Constitución y la ley se dé participación a la comunidad;
- b) Vigilar que en la asignación de los presupuestos se prevean prioritariamente la solución de necesidades básicas insatisfechas según criterios de celeridad, equidad, y eficacia;

- c) Vigilar porque el proceso de contratación se realice de acuerdo con los criterios legales;
- d) Vigilar y fiscalizar la ejecución y calidad técnica de las obras, programas e inversiones en el correspondiente nivel territorial;
- e) Recibir los informes, observaciones y sugerencias que presenten los ciudadanos y organizaciones en relación con las obras o programas que son objeto de veeduría;
- f) Solicitar a interventores, supervisores, contratistas, ejecutores, autoridades contratantes y demás autoridades concernientes, los informes, presupuestos, fichas técnicas y demás documentos que permitan conocer el cumplimiento de los respectivos programas, contratos o proyectos;
- g) Comunicar a la ciudadanía, mediante asambleas generales o en reuniones, los avances de los procesos de control o vigilancia que estén desarrollando;
- h) Remitir a las autoridades correspondientes los informes que se desprendan de la función de control y vigilancia en relación con los asuntos que son objeto de veeduría;
- i) Denunciar ante las autoridades competentes los hechos o actuaciones irregulares de los funcionarios públicos.

**Artículo 16.** *Instrumentos de acción.* Para lograr de manera ágil y oportuna sus objetivos y el cumplimiento de sus funciones, las veedurías podrán elevar ante las autoridades competentes derechos de petición, y ejercer ante los jueces de la República todas las acciones que siendo pertinentes consagran la Constitución y la ley.

Así mismo, las veedurías podrán:

- a) Intervenir en audiencias públicas en los casos y términos contemplados en la ley;
- b) Denunciar ante las autoridades competentes las actuaciones, hechos y omisiones de los servidores públicos y de los particulares que ejerzan funciones públicas, que constituyan delitos, contravenciones, irregularidades o faltas en materia de contratación estatal y en general en el ejercicio de funciones administrativas o en la prestación de servicios públicos;
- c) Utilizar los demás recursos, procedimientos e instrumentos que leyes especiales consagren para tal efecto;
- d) Solicitar a la Contraloría General de la República, mediante oficio, el control excepcional establecido en el artículo 26, literal b) de la Ley 42 de 1993.

En todo caso, dicha solicitud no puede implicar un vaciamiento del contenido de la competencia de la Contraloría territorial respectiva.

## TITULO IV

### DERECHOS Y DEBERES DE LAS VEEDURIAS

**Artículo 17.** *Derechos de las veedurías:*

- a) Conocer las políticas, proyectos, programas, contratos, recursos presupuestales asignados, metas físicas y financieras, procedimientos técnicos y administrativos y los cronogramas de ejecución previstos para los mismos desde el momento de su iniciación;
- b) Solicitar al funcionario de la entidad pública o privada responsable del programa, contrato o proyecto la adopción de los mecanismos correctivos y sancionatorios del caso, cuando en su ejecución no cumpla con las especificaciones correspondientes o se causen graves perjuicios a la comunidad;
- c) Obtener de los supervisores, interventores, contratistas y de las entidades contratantes, la información que permita conocer los criterios que sustentan la toma de decisiones relativas a la gestión fiscal y administrativa;

La información solicitada por las veedurías es de obligatoria respuesta.

- d) Los demás que reconozca la Constitución y la ley.

**Artículo 18.** *Deberes de las veedurías.* Son deberes de las veedurías:

- a) Recibir informes, observaciones, y sugerencias que presenten los particulares, las comunidades organizadas, las organizaciones civiles y las autoridades, en relación con las obras, programas y actividades objeto de veeduría;
- b) Comunicar a la ciudadanía, a través de informes presentados en asambleas generales o reuniones similares de los habitantes y de las organizaciones de la comunidad, los avances en los procesos de control y vigilancia que estén realizando;
- c) Definir su propio reglamento de funcionamiento y los mecanismos de regulación del comportamiento de sus miembros;
- d) Acatar el régimen de prohibiciones e impedimentos señalados por esta ley;
- e) Inscribirse en el registro de las personerías municipales y distritales o Cámaras de Comercio;
- f) Realizar audiencias públicas para rendir informes de control preventivo y posterior ejercido por la veeduría y solicitar información de las entidades oficiales o privadas que ejecuten recursos del Estado o prestan un servicio público;
- g) Informar a las autoridades sobre los mecanismos de financiación y el origen de los recursos con que cuenta para realizar dicha vigilancia;
- h) Las demás que señalen la Constitución y la ley.

## TITULO V

### REQUISITOS, IMPEDIMENTOS Y PROHIBICIONES

**Artículo 19.** *Impedimentos para ser veedor:*

- a) Cuando quienes aspiren a ser veedores sean contratistas, interventores, proveedores o trabajadores adscritos a la obra, contrato o programa objeto de veeduría o tengan algún interés patrimonial directo o indirecto en la ejecución de las mismas.

Tampoco podrán ser veedores quienes hayan laborado dentro del año anterior en la obra, contrato o programa objeto de veeduría;

- b) Quienes estén vinculados por matrimonio, unión permanente o parentesco dentro del cuarto grado de consanguinidad, segundo de afinidad o único civil con el contratista, interventor, proveedor o trabajadores adscritos a la obra, contrato o programa así como a los servidores públicos que tengan la participación directa o indirecta en la ejecución de los mismos;
- c) Cuando sean trabajadores o funcionarios públicos, municipales, departamentales o nacionales, cuyas funciones estén relacionadas con la obra, contrato o programa sobre el cual se ejercen veeduría.

En ningún caso podrán ser veedores los ediles, concejales, diputados, y congresistas;

- d) Quienes tengan vínculos contractuales, o extracontractuales o participen en organismos de gestión de la ONG, gremio o asociación comprometidos en el proceso objeto de la veeduría;
- e) En el caso de organizaciones, haber sido cancelada o suspendida su inscripción en el registro público, haber sido condenado penal o disciplinariamente, salvo por los delitos políticos o culposos o sancionado con destitución, en el caso de los servidores públicos.

**Artículo 20.** *Prohibiciones de las veedurías ciudadanas.* A las veedurías ciudadanas en el ejercicio de sus funciones les está prohibido, sin el concurso de autoridad competente, retrasar, impedir o suspender los programas, proyectos o contratos objeto de la vigilancia.

## TITULO VI

### REDES DE VEEDURIAS CIUDADANAS Y REDES DE APOYO INSTITUCIONAL A LAS VEEDURIAS

**Artículo 21.** *Redes de veedurías.* Los diferentes tipos de veedurías que se organicen a nivel nacional o de las entidades territoriales, pueden establecer entre sí mecanismos de comunicación, información, coordinación y colaboración permitiendo el establecimiento de acuerdos sobre procedimientos y parámetros de acción, coordinación de actividades y aprovechamiento de experiencias en su actividad y funcionamiento, procurando la formación de una red con miras a fortalecer a la sociedad civil y potenciar la capacidad de control y fiscalización.

La inscripción y reconocimiento de las redes de veedurías se hará ante la Cámara de Comercio de cualquiera de las jurisdicciones a que pertenecen las veedurías que conforman la red.

**Artículo 22.** Conformase la red institucional de apoyo a las veedurías ciudadanas, la cual se conformará en sus distintos niveles y responsabilidades en la siguiente forma:

La Procuraduría General de la Nación, la Contraloría General de la República, la Defensoría del Pueblo y el Ministerio del Interior, prestarán su apoyo y concurso a las veedurías ciudadanas y a las redes que las agrupan en todo lo relativo al apoyo legal y a la promoción de la vigilancia, para tal efecto, podrán acordar mediante convenios interadministrativos, acciones conjuntas en las materias antes mencionadas.

El Departamento Administrativo de la Función Pública, como parte del mejoramiento de la Gestión Pública en el orden nacional, diseñará metodologías de evaluación de la Gestión Pública, orientada a facilitar el ejercicio de la vigilancia por parte de las veedurías ciudadanas y de las redes que las agrupan y suministrará la información pertinente sobre los planes institucionales y la evaluación del Estatuto Anticorrupción.

La Escuela Superior de Administración Pública será institución de apoyo en el sistema para la organización de los programas de capacitación que demanden la veeduría ciudadana y las redes que las agrupan, para cuyo efecto, los organismos antes mencionados, tendrán en cuenta dicha institución como instrumentos de ejecución de sus programas en esta materia.

Los organismos de planeación en sus diferentes niveles y ámbitos de acción, suministrarán la información sobre los planes, programas y proyectos adoptados y organizarán sesiones amplias de explicación o instrumentos masivos de divulgación sobre los recursos asignados, beneficiarios y metodologías de seguimiento y evaluación de los mismos.

El Fondo de Desarrollo Comunal y la Participación, adscrito al Ministerio del Interior contribuirá e impulsará las campañas de conformación de veedurías y redes y las capacitará para el ejercicio de la vigilancia, de la misma man era adelantará evaluaciones de los logros alcanzados por ellas y coordinará la red institucional de apoyo a las veedurías y ejercerá las demás funciones por la ley.

**Artículo 23.** Consejo Nacional de Apoyo a las veedurías ciudadanas. Créase el Consejo Nacional de Apoyo a las veedurías ciudadanas, del cual harán parte un delegado de la Procuraduría General de la Nación, un delegado de la Contraloría General de la República, un delegado de la Defensoría del Pueblo, dos delegados de las redes de veedurías ciudadanas de orden nacional, dos delegados de las redes de veedurías ciudadanas de orden municipal y dos delegados de la redes No Territoriales de veedurías Ciudadanas. El Consejo evaluará las políticas que ejecutarán las instituciones públicas nacionales en materia de veedurías Ciudadanas.

**Artículo 24.** La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación.



## Anexo 3.

# Legislación Internacional

### ✿ Declaración Universal de Derechos Humanos

Adoptada por la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) en su Resolución 217 A (III) de 10 de diciembre de 1948.

### ✿ Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre

Aprobada en la IX Conferencia Internacional Americana, Bogotá, abril de 1948.

### ✿ Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos

Adoptado por la Asamblea General de la ONU en su Resolución 2200 A (XXI), 16 de diciembre de 1966.

Entrada en vigor: 23 de marzo de 1976.

Entrada en vigor para Colombia: 23 de marzo de 1976 en virtud de la Ley 74 de 1968.

### ✿ Convención Americana sobre Derechos Humanos

Suscrita en San José de Costa Rica el 22 de noviembre de 1969.

Entrada en vigor: 18 de julio de 1978 en virtud de Ley 16 de 1972.

### ✿ Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales

Adoptado por la Asamblea General en su Resolución 2200 A (XXI), del 16 de diciembre de 1966.

Entrada en vigor: 3 de enero de 1976, de conformidad con su artículo 27.

Entrada en vigor para Colombia: 3 de enero de 1976 en virtud de la Ley 74 de 1968.

### ✿ Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer

Adoptada por la Asamblea General de la ONU en su Resolución 341180 del 18 de diciembre de 1979.

Entrada en vigor 3 de septiembre de 1981.

Entrada en vigor para Colombia: 19 de febrero de 1982, en virtud de la Ley 51 de 1981.

### ✿ Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer, "Convención de Belém do Pará"

Adoptada en Belém do Pará, Brasil, el 9 de junio de 1994.

Entrada en vigor: 5 de marzo de 1995.

Entrada en vigor para Colombia: 15 de diciembre de 1996, en virtud de la Ley 248 de 1995.

### ✿ Convención sobre los Derechos del Niño

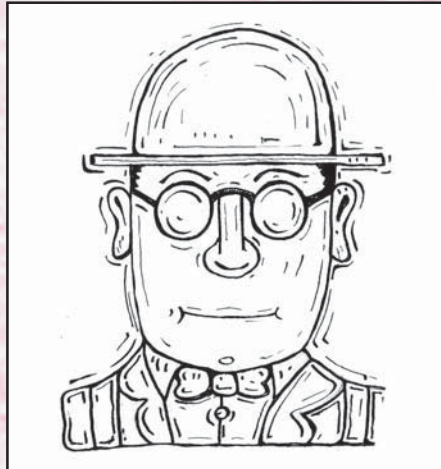
Entrada en vigor: 2 de septiembre de 1990.

Entrada en vigor para Colombia: 28 de enero de 1991, en virtud de la Ley 12 de 1991.



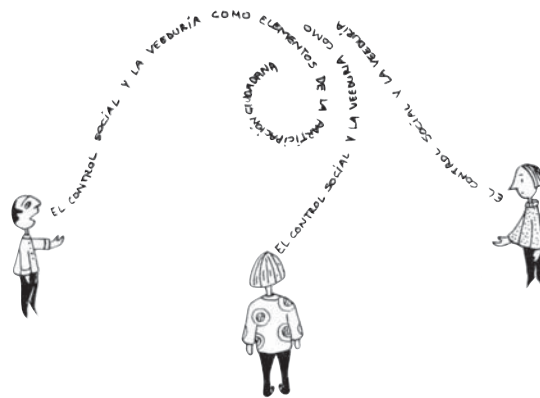
- ❁ **Directrices de las Naciones Unidas para la Prevención de la Delincuencia Juvenil, “Directrices de Riad”**  
Adoptadas por la Asamblea General de la ONU en su Resolución 45112 del 14 de diciembre de 1990.
- ❁ **Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial**  
Adoptada por la Asamblea General de la ONU en su Resolución 2106 A del 21 de diciembre de 1965.  
Entrada en vigor: 4 de enero de 1969.  
Entrada en vigor para Colombia: 2 de octubre de 1981, en virtud de la Ley 22 de 1981.
- ❁ **Convención Interamericana para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad**  
Aprobada por la Asamblea General de la ONU el 8 de junio de 1999.
- ❁ **Convenio No. 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes**  
Adoptado por la Conferencia Internacional del Trabajo el 27 de junio de 1989  
Entrada en vigor: 5 de septiembre de 1991.  
Entrada en vigor para Colombia: 6 de agosto de 1992, en virtud de la Ley 21 de 1991.
- ❁ **Principios Rectores de los Desplazamientos Internos**  
Presentados por el Representante Especial del Secretario General de la ONU para la cuestión de los desplazados internos a la Comisión de Derechos Humanos en 1998, en su informe E/CN.4/1998/Add2.
- ❁ **Convenio No. 87 sobre la Libertad Sindical y la Protección del Derecho de Sindicación**  
Adoptado por la Conferencia Internacional del Trabajo el 17 de junio de 1948  
Entrada en vigor: el 7 de abril de 1950.  
Entrada en vigor para Colombia: 16 de noviembre de 1970, en virtud de la Ley 26 de 1976.
- ❁ **Declaración sobre el derecho y el deber de los individuos, los grupos y las instituciones de promover y proteger los derechos humanos y las libertades fundamentales universalmente reconocidos.**  
Aprobada por la Asamblea General en su Resolución 53/144 del 9 de diciembre de 1998.
- ❁ **Declaración sobre el Derecho al Desarrollo**  
Adoptada por la Asamblea General en su Resolución 41/128, de 4 de diciembre de 1986.
- ❁ **Declaración de Río sobre el Desarrollo y el Medio Ambiente**  
Aprobada en Río de Janeiro el 14 de junio de 1992.
- ❁ **Declaración de Viena**  
Adoptada por la Conferencia Mundial de los Derechos Humanos el 25 de junio de 1993 (...)





CAPÍTULO V.

# Referencias Bibliográficas



- ❖ **BOBBIO**, Norberto. *Liberalismo y democracia*. Fondo de Cultura Económica.
- ❖ **BOLÍVAR**, Ligia. *Derechos económicos, sociales y culturales*. Derribar mitos, enfrentar retos, tender puentes. Provea, mimeo, 1996.
- ❖ **CANÇAO TRINDADE**, Antonio Augusto. “La protección internacional de los derechos económicos, sociales y culturales”, en *Estudios básicos de derechos humanos*. Instituto Interamericano de Derechos Humanos, Comisión de la Unión Europea, 1995, Tomo I.
- ❖ **CERNA**, Christina. “La universalidad de los derechos humanos y la diversidad cultural”, en *Estudios básicos de derechos humanos*. Instituto Interamericano de Derechos Humanos, Comisión de la Unión Europea, 1995, Tomo II.
- ❖ **CONSEJO NACIONAL DE PLANEACIÓN**. La planeación participativa. Estrategia de paz. Tercer Mundo Editores, Bogotá, 1999.
- ❖ **CORTINA**, Adela. *Educar en valores*.
- ❖ **DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE LA FUNCIÓN PÚBLICA**. “Estrategia contra la corrupción”. *Carta Administrativa* No. 87, Santa Fe de Bogotá, junio 1998.
- ❖ **DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE LA FUNCIÓN PÚBLICA. CONTADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN**. En camino hacia un país más transparente. Santa Fe de Bogotá, junio 1998.
- ❖ **GONZÁLEZ**, Fernán; **SEGURA**, Renata y otra. *Participación ciudadana y recuperación de la política*. Fondo para la Participación Ciudadana, Ministerio del Interior, 1997.
- ❖ **GONZÁLEZ**, Esperanza. *Manual sobre participación y organización para la gestión local*. Cali, 1995.
- ❖ **MINISTERIO DE GOBIERNO - DIGIDEC**. *Desarrollo de la comunidad*. Bogotá, Ed, Publicaciones Ministerio de Gobierno, junio 1977.

- ❖ **MINISTERIO DE GOBIERNO - DIGIDEC.** *Plan comunidad participante.* Bogotá, Publicaciones Ministerio de Gobierno, septiembre 1988.
- ❖ **MINISTERIO DE GOBIERNO DIGIDEC.** *Marco conceptual para el desarrollo e integración de la comunidad en Colombia.* Tomo I, 3a parte, Bogotá, marzo 1972.
- ❖ **MINISTERIO DEL INTERIOR - ESAP.** *Participación ciudadana.* Serie Encuentros Nacionales, Santa Fe de Bogotá, 1a. ed, junio 1997.
- ❖ **MINISTERIO DEL INTERIOR - COGESTAR.** *Negociación democrática de conflictos.* Santa Fe de Bogotá, febrero 1998.
- ❖ **MINISTERIO DEL INTERIOR - ECOPETROL.** *Sistemas de veeduría ciudadana y comunitaria para el control de la gestión pública.* Ecopetrol, Santa Fe de Bogotá, 1997
- ❖ **PERSONERÍA MUNICIPAL DE MANIZALES.** Comité Local de Personeros Veedores, Colpeve.
- ❖ **QUINTERO URIBE,** Víctor Manuel. *Evaluación de proyectos sociales. Construcción de Indicadores 3ª.* Edición ampliada. Fundación FES, Colombia, 1997.
- ❖ **RESTREPO,** Darío. *El cáliz de la participación.* Relaciones Estado-Sociedad civil en el campo social. Una reflexión desde el caso colombiano. Bogotá, octubre de 1995.
- ❖ **RODRÍGUEZ R.,** Libardo. *Estructura del poder público en Colombia.* Ed. Temis. Octava edición, Bogotá, Colombia, 2001.
- ❖ **SANTANA,** Pedro. *Los movimientos sociales en Colombia.* Colección Ciudad y Democracia. Ed. Foro Nacional por Colombia, Bogotá, mayo 1989.
- ❖ **VARGAS VELÁSQUEZ,** Alejo. *Participación social y democracia. El papel de la Personería.* 2a. Ed. 1996.



## Temas de la Serie Documentos de Consulta

### MOMENTO DE SENSIBILIZACIÓN

**MÓDULO 1.** Participación en el Control Social a la Gestión Pública

### MOMENTO DE FUNDAMENTACIÓN

**MÓDULO 2.** Mecanismos Jurídicos para el Control social

**MÓDULO 3.** Control Social a la Contratación Estatal

**MÓDULO 4.** Control Fiscal Participativo

**MÓDULO 5.** La Contabilidad Pública: un Instrumento para el Control Social

### MOMENTO DE FOCALIZACIÓN

**MÓDULO 6.** Control Social de los Servicios Públicos Domiciliarios

**MÓDULO 7.** Participación y Control Social en el Sistema de la Protección Social

**MÓDULO 8.** Control Social a la Vivienda de Interés Social



### ENTIDADES PARTICIPANTES

#### Plan Nacional de Formación para el Control Social a la Gestión Pública

Ministerio de la Protección Social  
Ministerio del Interior y de Justicia  
Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Social  
Departamento Administrativo de la Función Pública  
Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios  
República de Colombia



Libertad y Orden



DEFENSORÍA DEL PUEBLO  
Derechos humanos, participación en paz



PROCURADURÍA  
GENERAL DE LA NACIÓN



CONTRALORÍA  
GENERAL DE LA REPÚBLICA



VEEDURÍA  
DISTRITAL



CONTADURÍA  
GENERAL DE LA NACIÓN



Federación Colombiana de Municipios