

APLICACIÓN DEL CONTROL FISCAL PARTICIPATIVO COMO
RESULTADO DE LA GESTIÓN DE LA CONTRALORÍA GENERAL DEL
MUNICIPIO DE MANIZALES, EN EL PERÍODO 2004-2007

DIANA LORENA CEBALLOS LÓPEZ
BEATRIZ ELENA GÓMEZ LÓPEZ

UNIVERSIDAD DE MANIZALES
FACULTAD DE DERECHO
MANIZALES
2007

APLICACIÓN DEL CONTROL FISCAL PARTICIPATIVO COMO
RESULTADO DE LA GESTIÓN DE LA CONTRALORÍA GENERAL DEL
MUNICIPIO DE MANIZALES, EN EL PERÍODO 2004-2007

DIANA LORENA CEBALLOS LÓPEZ
BEATRIZ ELENA GÓMEZ LÓPEZ

Trabajo de grado para optar al título de Abogada

Andrea del Pilar Gómez Cano
Directora

UNIVERSIDAD DE MANIZALES
FACULTAD DE DERECHO
MANIZALES
2007

Nota de aceptación

Firma presidente del jurado

Firma del jurado

Firma del jurado

Manizales, noviembre 14 de 2007

CONTENIDO

	pág.
INTRODUCCIÓN	15
1. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA	17
1.1 DESCRIPCIÓN DEL PROBLEMA	17
1.2 PREGUNTA DE INVESTIGACIÓN	19
2. JUSTIFICACIÓN	21
3. OBJETIVOS	27
3.1 GENERALES	27
3.2 ESPECÍFICOS	27
4. MARCO TEÓRICO	28
4.1 CONTROL FISCAL	28
4.1.1 Visión constitucional	31
4.1.2 Aspectos generales del control fiscal	33
4.2 CONTROL INTERNO	43
4.3 CONTROL FISCAL PARTICIPATIVO	45
4.3.1 Principios constitucionales	45
4.3.2 Elementos de la Constitución de 1991 que son desarrollados mediante el control social	46
4.3.3 Características	46

4.3.4 El control social	47
4.3.5 Tipos de control	48
4.3.6 Control social en cuanto conciliación de democracia y neoliberalismo	50
4.3.7 Ejercicio del control social	51
4.3.8 Contratación estatal	52
4.3.9 Seguimiento de proyectos	53
4.3.10 Mecanismos para la protección de los derechos ciudadanos	55
4.3.11 Mecanismos informales	58
4.4 PARTICIPACIÓN CIUDADANA	58
4.4.1 Tipología de la participación	63
4.5 PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN EL CONTROL FISCAL	66
4.5.1 Orientación de la participación ciudadana y comunitaria	66
4.6 NO DEBE HABER PODER SIN CONTROL	67
4.6.1 Marco legal contra la corrupción	68
4.6.2 Formas de control a la gestión pública	70
4.6.3 Formas de control ciudadano a la gestión pública	71
4.6.4 El control político	72
4.6.5 Articulación del control político y ciudadano	72
4.7 VEEDURÍAS CIUDADANAS	73
4.7.1 Funciones generales de las organizaciones dedicadas al control ciudadano	73

4.7.2 Elementos claves para el control ciudadano a la gestión pública	75
4.8 CONTRALORÍAS	77
4.8.1 Funciones de las contralorías	78
4.8.2 Funciones especiales al contralor general	81
4.8.3 Responsabilidad fiscal	82
4.8.4 Capacidad sancionatoria	85
4.8.5 Erigir la bondad como principio	85
4.8.6 Poder sancionatorio en materia administrativa fiscal	85
4.8.7 Rigidez de la pena	85
4.9 AUDITORÍA SOCIAL	86
4.10 ASPECTOS GENERALES DEL CONTROL FISCAL PARTICIPATIVO	88
4.10.1 Formación	88
4.10.2 Denuncias y quejas	89
4.10.3 Información	89
4.10.4 Auditorías articuladas	90
4.10.5 Organización	91
4.11 DEFINICIONES	92
4.12 PRINCIPIOS	93
4.13 MARCO JURÍDICO REFERENCIAL	96
4.13.1 Normatividad legal-constitucional	96
4.13.2 Leyes de la Participación	100

5. RESULTADOS	108
5.1 ACTIVIDADES DESARROLLADAS EN EL PROGRAMA DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA CONTRALORÍA GENERAL DEL MUNICIPIO DE MANIZALES AÑO 2004	108
5.1.1 Colaboración de otras entidades	108
5.2 ACTIVIDADES DESARROLLADAS EN EL PROGRAMA DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA CONTRALORÍA GENERAL DEL MUNICIPIO DE MANIZALES AÑO 2005	109
5.2.1 Colaboración con otras entidades	109
5.2.2 Actividades realizadas con la comunidad	111
5.2.3 Otras actividades	112
5.3 ACTIVIDADES DESARROLLADAS EN EL PROGRAMA DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA CONTRALORÍA GENERAL DEL MUNICIPIO DE MANIZALES AÑO 2006	112
5.3.1 Colaboración con otras entidades	112
5.3.2 Acercamiento con la comunidad	114
5.4 ACTIVIDADES DESARROLLADAS EN EL PROGRAMA DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA CONTRALORÍA GENERAL DEL MUNICIPIO DE MANIZALES AÑO 2007	114
5.4.1 Colaboración con otras entidades	114
5.4.2 Acercamiento con la comunidad	117
5.5 PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LOS SUJETOS DE CONTROL	117
5.5.1 Emtelsa S.A. ESP	117
5.5.2 Servicios Integrados de Atención Básica en Salud (Assbasalud)	121
5.5.3 Personería Municipal Manizales	124
5.6 MEDIOS DE DIVULGACIÓN CONTROL FISCAL PARTICIPATIVO	129
5.6.1 Programa radial	129

5.6.2 Informativo fiscal	129
5.6.3 Audiencias públicas	130
5.7 MEDIOS DE RECEPCIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS	130
5.8 GRADO DE DISPONIBILIDAD Y OPORTUNIDAD DE LA INFORMACIÓN	131
5.9 PROCESOS MECANISMOS Y ESPACIOS DE PARTICIPACIÓN	131
5.9.1 Atención de consultas	132
5.9.2 Atención de quejas y reclamos	132
5.9.3 Atención telefónica	132
5.9.4 Recepción vía Internet o correo electrónico	132
5.9.5 Recepción en medios de comunicación	132
5.9.6 Consulta	133
5.9.7 Queja	133
5.9.8 Reclamo	133
5.9.9 Condiciones generales de las peticiones, quejas, consultas, denuncias, recomendaciones y críticas	134
5.9.10 Salidas del procedimiento	134
5.10 VEEDURÍAS CIUDADANAS	135
5.10.1 Otras veedurías	137
5.11 GESTIÓN DE LA CONTRALORÍA GENERAL DEL MUNICIPIO DE MANIZALES CON RELACIÓN A QUEJAS SOLICITUDES Y RECLAMOS	137
5.11.1 Año 2004	137
5.11.2 Año 2005	138

5.11.3 Año 2006	139
5.11.4 Año 2007	140
6. CONCLUSIONES	145
BIBLIOGRAFÍA	147

LISTA DE TABLAS

	pág.
Tabla 1. Espacios de Control Institucional y Control Social.	49
Tabla 2. Actividades a llevar a cabo en la Contraloría Municipal en el procedimiento de participación ciudadana.	133
Tabla 3. Resumen por sectores año 2004.	138
Tabla 4. Resumen por sectores año 2005.	139
Tabla 5. Resumen por sectores año 2006.	140
Tabla 6. Resumen por sectores año 2007.	141
Tabla 7. Encuesta aplicación control fiscal participativo en el municipio de Manizales.	141
Tabla 8. Encuestas sujetos de control.	143

LISTA DE FIGURAS

	pág.
Figura 1. Encuesta aplicación control fiscal participativo en el municipio de Manizales.	142

LISTA DE ANEXOS

	pág.
ANEXO A. Modelo de las encuestas a ciudadanos y a sujetos de control	151
ANEXO B. Copia del presente trabajo en medio óptico y en formato pdf.	153

RESUMEN EJECUTIVO

Con la presente investigación se pretende determinar la aplicación del “Control Fiscal Participativo en la Contraloría General del Municipio de Manizales, en el período 2004-2007”. Se persigue conocer si a través de este mecanismo las entidades que manejan recursos del Estado, están dando una precisa y oportuna aplicación a las normas estatales, que persiguen que estos recursos sean utilizados de una manera adecuada, para el beneficio común.

Nuestros principales objetivos buscan establecer la incidencia del Control Fiscal Participativo sobre las decisiones y acciones de la Contraloría General del Municipio de Manizales. Así como, analizar si esta figura ha contribuido a la buena administración de los recursos públicos del municipio.

Se conoce como control ciudadano a la gestión pública¹ estatal, a la forma de participación que permite a los particulares influir lícitamente sobre las condiciones de modo (cómo), tiempo (cuándo) y lugar (dónde) en que el Estado –a través de los organismos de cualquiera de sus tres ramas de poder– lleve a cabo su actividad, que debe ser orientada hacia el cumplimiento de los fines esenciales del Estado y de la normatividad que regula su actuación a través, básicamente de la equitativa, eficiente y transparente destinación y utilización de los recursos. El logro de los objetivos propuestos, debe corresponder con el interés general.

Un rápido recorrido por el marco jurídico nos ubica en la Constitución Nacional, artículo 270, que establece que "la Ley organizará las formas y sistemas de participación ciudadana que permitan vigilar la gestión pública en los diversos niveles administrativos y sobre sus resultados". A partir de este mandato y otro cuerpo de artículos relacionados con la participación ciudadana en el marco de la democracia participativa, son numerosas las disposiciones legales que aparecen y en las cuales se considera el control fiscal participativo.

¹ ESCUELA SUPERIOR DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA (ESAP). Transparencia y control en la gestión pública.

Las distintas iniciativas que en materia de control fiscal² se han adelantado en la última década en Colombia, se han concretado en una serie de instrumentos y herramientas que buscan dotar a los entes de control de los medios para adelantar una eficiente función fiscalizadora de los recursos públicos. Los instrumentos jurídicos con los que cuentan hoy las entidades de control fiscal, le han permitido a las distintas contralorías la aplicación efectiva de la fiscalización de las entidades del Estado, que se han traducido en acciones tales como la obligatoriedad de sus decisiones, la potestad de imponer multas, solicitar y obtener la suspensión de funcionarios, el reconocimiento del valor probatorio de sus actuaciones ante las autoridades judiciales, y el ejercicio eficiente de la jurisdicción coactiva entre otros.

El control ciudadano como una estrategia para fortalecer la transparencia en la gestión pública, no puede ser desligado del avance democrático, requiere del apalancamiento de la vindicación de la política y lo político como la tramitación de intereses, es decir, el control ciudadano en sí mismo es una actividad política que se ejerce en confluencia pero también con independencia de los movimientos políticos y sociales, y es un nuevo espacio que genera enriquecimiento de la tramitación de intereses diversos en una sociedad.

El control fiscal participativo cumple un papel fundamental como garante del Estado Social de Derecho, y herramienta fundamental para la construcción de una verdadera democracia, sustentada en una confiable rendición de cuentas a la ciudadanía; mejorando la presencia y aceptación del Estado, así como la optimización de la gobernabilidad como un cambio hacia la paz.

Lo ideal es que los gobiernos rindan cuentas a la ciudadanía e incorporen la información que los ciudadanos esperan tener a cerca de la gestión del mismo, por medio de un preciso y significativo conocimiento de los asuntos públicos, comprometidos con el desarrollo responsable, exigentes con una buena marcha de los gobernantes.

Parte imprescindible de la buena marcha de un Estado es contar con un adecuado sistema de control fiscal. Las estrategias de acercar el Estado y la sociedad, si bien son fundamentales, no pueden de ninguna manera ser la única fuente de control, que va a permitir un parte de tranquilidad a la ciudadanía, por la seriedad y rigor con el que se revisan las cuentas públicas.

² CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA. Estrategias para la promoción del control del ciudadano a la gestión pública. 2 ed. En: Revista Control Fiscal Participativo.

INTRODUCCIÓN

En ejercicio del derecho constitucional, de vigilar el buen uso de los recursos públicos y conscientes de la importancia de la ciudadanía como asociado en la lucha contra la corrupción, para la vigilancia de la inversión de los dineros del Estado, hemos puesto a disposición nuestra formación académica y voluntad investigativa, en aras de cumplir a cabalidad el objetivo propuesto.

Contamos con una serie de herramientas que han destinado diversas entidades estatales al servicio de organizaciones sociales y de los ciudadanos, con el propósito de que se vinculen de manera activa a la vigilancia comunitaria de los proyectos de investigación nacional y al control de la gestión pública.

La presente labor contempla aspectos relevantes acerca del control fiscal participativo, en torno a la contribución ciudadana en el mismo.

En primer lugar, se aborda en control fiscal desde un punto de vista institucional y participativo, sus modos de ejercerlo, sus principios, y sistemas. En un segundo plano, encontramos la manera cómo la ciudadanía puede hacer uso de los instrumentos que ofrece el control al que hemos venido haciendo referencia, desde una perspectiva normativa, que le permite al ciudadano poner en práctica sus derechos y cumplir con sus obligaciones, frente a la forma como se administran los recursos del Estado.

Con la información que sobre el control fiscal se presenta y con los elementos de control ciudadano a la gestión pública que se pone a disposición de las organizaciones sociales y de la ciudadanía en general, se busca lograr un mayor acercamiento entre entidades como la Contraloría General de la República y la ciudadanía, de modo que se pueda garantizar que las entidades del Estado asuman con mayor compromiso la ejecución de las políticas y programas sectoriales en el marco de la gestión pública eficiente y transparente frente a las demandas de la ciudadanía.

Lo anterior, en virtud a que los ciudadanos comprometidos con el desarrollo del país y motivados por la necesidad de vincularse activamente a mejorar la gestión estatal, a erradicar las prácticas corruptas dentro de la administración pública y a

optimizar la calidad de vida de los colombianos, harán uso fehaciente de las herramientas de control fiscal participativo.

La participación y el control ciudadano en una sociedad como Colombia, requieren la reivindicación social de lo político, entendido lo político como el proceso social mediante el cual los ciudadanos participan, deliberan, y contrastan intereses individuales para la definición y fiscalización de intereses públicos.³ Como una estrategia para fortalecer la transparencia en la gestión pública, no puede ser desligado del avance democrático, requiere del apalancamiento de la vindicación de la política y lo público, como la tramitación de intereses, es decir, el control ciudadano en sí mismo es una actividad política que se ejerce en confluencia pero también con independencia de los movimientos políticos y sociales, y es un nuevo espacio que genera enriquecimiento de la tramitación de intereses diversos en una sociedad.

Desde el punto de vista constitucional y legal, el ejercicio de la vigilancia y el control fiscal, tienen consagración constitucional en el título X, capítulo I, artículos 267 al 274 de la Carta Política y el desarrollo legislativo en la Ley 42 de 1993, junto con la Ley 610 de 2000, que regula el proceso de responsabilidad fiscal.

En síntesis, el control fiscal participativo tiende a emplear por parte de los ciudadanos de manera activa, y en asocio con las respectivas entidades estatales, en forma óptima los medios con que se cuenta, en procura de adelantar una eficiente función fiscalizadora de los recursos públicos.

³ ESCUELA SUPERIOR DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA (ESAP), Op. Cit.

1. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

Una vez realizadas las respectivas indagaciones, se pudo constatar la ausencia generalizada de conciencia ciudadana en la participación efectiva y en la supervisión de la administración de los recursos del municipio de Manizales; los índices de abstencionismo siguen siendo muy altos, evidenciándose notoriamente la indiferencia de gran parte de la colectividad. La población no adquiere un compromiso serio respecto del asunto tratado, puesto que en todo caso prevalecen los intereses particulares a los generales.

Lo anterior, se debe quizá a la falta de interés de los gobernados de salir de su grado de ignorancia y desinformación existente. Igualmente, en virtud a que aducen que figuras como la “politiquería y corrupción”, direccionan el actuar de los gobernantes; apropiándose de conceptos que les permiten inferir de forma errónea que contra tales anomalías no hay nada por hacer, ayudados por las indebidas prácticas en las que incurren los funcionarios públicos, al no cumplir con su obligación de mantener informados a los manizaleños sobre la gestión que realizan.

1.1 DESCRIPCIÓN DEL PROBLEMA

Como hemos dicho, la problemática radica en el desinterés que presenta la población manizaleña, dado que no pueden hacer a un lado una serie de situaciones que se suscitan a raíz de fenómenos como “la corrupción”*, aquella acción u omisión de los servidores públicos que lo llevan a desviarse de los deberes formales de su cargo con el objeto de obtener algún tipo de beneficio personal.

Sumado a lo anterior, nos encontramos frente a la aplicación de las normas del control fiscal, cuyo resultado negativo, en su debida proporción respecto del positivo, nos permite evidenciar los costos de la ilegalidad; por el contrario, se configura un mensaje opuesto al socialmente deseable: la ilegalidad es rentable, pues sus costos para los infractores son mínimos. Por este motivo, la corrupción

* Abuso del poder público para obtener beneficios personales.

en las instituciones encargadas de perseguir y sancionar a los criminales genera un círculo vicioso en el que los mayores niveles de corrupción producen mayores niveles de impunidad y viceversa. Razón por la cual los ciudadanos se pierden la motivación con significativa intensidad, por cuanto ven la cuestión como un “elefante grande” sin que poco o nada puedan hacer para erradicarlo, pues en muchas oportunidades se presenta a niveles tan altos, que un morador del común nunca puede pensar en efectuar ninguna clase de intervención.

Se parte del hecho de que la corrupción pública se concentra en sectores y niveles donde hay más recursos económicos y en los que los servidores públicos deben tomar decisiones que producen valor económico. Es decir, sectores en los cuales se concentran macro niveles de recursos para inversión y las decisiones sobre el otorgamiento de licencias o permisos traen consigo grandes retribuciones económicas para los beneficiarios de estos permisos o licencias.⁴

Ahora bien, la contratación pública es la forma como se ejecuta el gasto público. Por este motivo, resulta obvia la existencia de numerosas denuncias y escándalos de corrupción relacionados con la contratación estatal, esto ocurre en muchos lugares del mundo. Por otra parte, en Colombia se encuentra la incidencia del narcotráfico en las instituciones. Puede suponerse que el narcotráfico sólo genera corrupción por la vía de los sobornos, gracias a sus cuantiosos recursos económicos. No obstante, se encuentra el caso de grupos armados ilegales financiados por el narcotráfico y otras actividades ilegales como el secuestro y la extorsión, que tienen incidencia en actos de corrupción. El poder financiero derivado del narcotráfico ha penetrado las instituciones públicas colombianas y la coacción ejercida por grupos armados ilegales ha influido en las decisiones contractuales de las administraciones, y en los procesos de investigación, juzgamiento y sanción de actos de corrupción.

Colombia tiene constitucionalmente garantizado el derecho a la información. En este aspecto se ha avanzado significativamente, al garantizar el acceso a la información pública a todos los ciudadanos.

A pesar de ello, todavía hace falta garantizar que la información se haga pública en tiempo real, que esté disponible de manera constante y certificar su calidad. La

⁴ MUTIS VANEGAS, Andrés. La contratación estatal análisis y perspectivas. Bogotá, D.C.: Pontificia Universidad Javeriana, 2000.

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

De otra parte, en el nivel territorial frecuentemente se utiliza la disculpa de que las restricciones en el uso de tecnologías de información y telecomunicaciones no permiten poner a disposición de la comunidad la información sobre la gestión pública. Esta disculpa no puede aceptarse como válida, ya que existen mecanismos como los pregoneros y las carteleras de las iglesias, que son muy eficientes para ofrecer información sobre la gestión pública en comunidades pequeñas. En ocasiones, es necesario ejercer el derecho de petición para acceder a la información pública, lo cual no debería suceder si se tiene en cuenta que los servidores públicos están obligados a informar de manera constante a la comunidad sobre su gestión.

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

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

1.2 PREGUNTA DE INVESTIGACIÓN

Se pueden utilizar las siguientes preguntas para orientar la discusión: ¿En qué grado participa la comunidad en la discusión y evaluación de licitaciones en contratación pública?, ¿cuál mecanismo de rendición de cuentas para contratación pública es utilizado por los ciudadanos o exigidos por éstos a la administración? (audiencias públicas, emisiones radiales, carteleras, páginas electrónicas, etc.),

¿asisten los ciudadanos a las audiencias públicas o participan de cabildos abiertos en materia de contratación directa?, ¿alrededor de qué temas, con qué frecuencia y metodología?, ¿cómo realiza la comunidad a nivel individual sus actividades de información a la colectividad en general en materia de control fiscal participativo?.

Nos lleva a plantear la pregunta de investigación: ¿Cuál es el grado de aplicación del Control Fiscal Participativo ejercido como resultado de la gestión de la Contraloría General del Municipio de Manizales? .

2. JUSTIFICACIÓN

“Actualmente es muy popular la idea de que una buena administración municipal sólo puede operar eficazmente con mayor transparencia en sus procesos de toma de decisiones y con una participación más amplia de la sociedad civil”

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

Como fines esenciales del Estado, se estipula que éste debe servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la norma superior; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la nación.

La decisión de constituir una república administrativa y financieramente descentralizada, trajo consigo una disposición de recursos estatales que privilegia a las entidades territoriales. Por este motivo, es apenas natural que en estos niveles haya riesgos de corrupción superiores a los que había antes de la Constitución Política de 1991.

Igualmente señala, que los ciudadanos tienen el derecho y deber de participar en la vigilancia de la gestión administrativa y los intereses públicos, y que su participación debe ser apoyada por las instituciones del Estado. En este sentido, el eje primordial para alcanzar este objetivo es la promoción y consolidación del control fiscal participativo, que busca la vinculación de los ciudadanos por medio de sus organizaciones o de manera individual, a las actividades de control y vigilancia de la gestión fiscal, con el fin de procurar el adecuado aprovechamiento de los recursos públicos.

Frecuentemente afirmamos que uno de los mayores problemas que afronta nuestro país, es el de la corrupción política y administrativa y que en ausencia de ella otro sería el panorama actual, es por ello que vale la pena cuestionarnos acerca de cómo se vinculan los ciudadanos al mejoramiento de la gestión estatal, si existe un control ciudadano en la gestión pública, si se involucra en la tarea de disminuir la corrupción.

En desarrollo del principio constitucional en el que se encuentra cimentado uno de los mayores avances obtenidos por la Constituyente de 1991, es decir, “la democracia participativa”, entendida no sólo como la participación pasiva sino activa del ciudadano, la Contraloría General de la República, puso en marcha una de las estrategias más innovadoras, revolucionarias e importantes que se hayan desarrollado en la administración pública, al convocar a los ciudadanos organizados, bien en sindicatos, gremios, asociaciones, etc., para que intervengan en el control fiscal.

La administración participativa, transparente y eficaz de los municipios es esencial para optimizar las condiciones de vida de los ciudadanos y para alentar la confianza en la manera de cómo se gobierna. Por lo tanto, es crucial combatir la corrupción y estimular la transparencia y la rendición de cuentas, no sólo en el ámbito nacional sino también en lo local. Como en todos los casos, la mejor manera de enfrentar la corrupción es crear redes, alianzas entre ciudadanos y pobladores organizados, concejales, autoridades de los gobiernos municipales, el sector privado, los medios de comunicación, entre otros; para que todos los actores locales estén conscientes de la responsabilidad que puedan ejercer sobre los dineros públicos.

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

Es en este marco que se requiere no sólo la sensibilización de los concejales como personas que tienen mayor contacto con la comunidad, sino también de su compromiso real por incidir desde lo local, en prácticas y políticas de transparencia, probidad y apoyo a iniciativas de la sociedad civil en el ejercicio legítimo del control ciudadano a la gestión pública.

La Constitución Política y los desarrollos normativos y legales alrededor de la participación ciudadana en el ejercicio del control fiscal, consagran una serie de leyes y reglamentaciones encaminadas a garantizar al ciudadano y a las organizaciones sociales que puedan ejercer el derecho y el deber de la vigilancia y control de la gestión pública y de los recursos públicos.

El control fiscal participativo* goza de una aplicación práctica de notoria trascendencia, toda vez que es ejercido por diferentes entidades territoriales y los ciudadanos a todo lo largo y ancho del ámbito nacional y que ejecutan sus gestiones con objetivos visualizados en razón del mismo, aunque se espera que cada día sea difundido con mayor efectividad, puesto que aún no existe la conciencia que se requiere.

Colombia tiene constitucionalmente garantizado el derecho a la información, como herramienta fundamental en procura de ejercer el control fiscal participativo. En este aspecto se ha avanzado significativamente, al garantizar el acceso a la información pública a todos los ciudadanos. A pesar de ello, todavía hace falta garantizar que la información se haga pública en tiempo real, esté disponible de manera constante y certificar su calidad.

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

De otra parte, en el nivel territorial frecuentemente se utiliza la disculpa de que las restricciones en el uso de tecnologías de información y telecomunicaciones no permiten poner a disposición de la comunidad la información sobre la gestión pública. Esta excusa no puede aceptarse como válida, ya que existen mecanismos como los pregoneros y las carteleras de las iglesias, que son muy eficientes para ofrecer información sobre la gestión pública en comunidades pequeñas. En ocasiones, es necesario ejercer el derecho de petición para acceder a la información pública, lo cual no debería suceder si se tiene en cuenta que los

* El **control fiscal participativo** encuentra sus raíces constitucionales en nuestra Constitución Política, toda vez que es una figura jurídica que cuenta con expresa consagración legal, proporcionándole un elemento fundamental: "reconocimiento legal".

servidores públicos están obligados a informar de manera constante a la comunidad sobre su gestión.

Pese a lo anterior, el control fiscal participativo no pierde vigor, por el contrario, cada vez se afianza y extiende a la comunidad universitaria, que se concientiza a pasos agigantados sobre su importancia y trascendencia, aunque se reitera, no se alcanza en nivel esperado.

Es por eso, que hoy en día se acepta que el combate de la corrupción requiere de voluntad política de las entidades estatales como contralorías, alcaldías, concejos municipales, y de la participación activa de la sociedad civil y de los medios de comunicación para impulsar y promover estrategias de transparencia y probidad a la gestión pública.

Cuando un gobierno está interesado en reducir la corrupción, la sociedad civil puede ser un socio activo, exigiendo reformas con metas claras y medibles, monitoreando el proceso y haciéndolo rendir cuentas. Puede reforzar la voluntad política, ayudando a que se logren los resultados deseados, aumentando la confianza pública en el proceso. De esta manera, se alienta a los líderes políticos para que expresen su voluntad y se comprometan de manera real con iniciativas que fortalezcan la transparencia en los asuntos públicos.

Una mayor conciencia de que en ocasiones la corrupción puede combatirse mejor desde abajo hacia arriba, más que en el ámbito nacional hacia abajo, ha llevado a que desde los municipios, los diversos actores políticos y sociales comprometan esfuerzos en la lucha contra la corrupción. Es en los municipios en donde los ciudadanos pueden sentir con mayor impacto los efectos de una administración corrupta y en donde hay mayores posibilidades para que diferentes actores sociales se agrupen en torno a metas comunes para mejorar el bienestar de la población.

En la búsqueda de esta voluntad política, es clave el compromiso de los contralores, alcaldes y de los concejales, para impulsar iniciativas reales que tiendan a garantizar la probidad y transparencia de la gestión pública.

La estrategia de “auditorías articuladas” con las organizaciones de la sociedad civil, cuyo fin como se puede deducir, es el de darle la participación a que tienen derecho por mandato constitucional y legal a los distintos actores que se

encuentran en la escena de las entidades del Estado, para que participen en el control fiscal.

Estos actores deben entenderse como protagonistas colectivos, que a través de representantes o líderes se articulan con la Contraloría General de la República, para aportar sus conocimientos específicos y técnicos a los auditores respecto del sector a auditar.

Lo anterior por cuanto se hace evidente que en un buen número de casos los sindicatos, agremiaciones, Comité de Vigilancia Ciudadana (CVC) y demás organizaciones civiles, conocen mucho más a fondo el sector sobre el cual tienen centrado su interés, debido a que su razón de ser, sus experiencias, análisis, etc., están encaminados a determinada división, haciéndose entonces claro que su participación e interrelación con los distintos grupos auditores, reviste gran importancia.

Así las cosas, la estrategia de las auditorías articuladas con las organizaciones de la sociedad civil, encierra en sí misma un alto contenido positivo, no sólo porque se da cumplimiento al mandato constitucional, sino porque al ser los grupos de interés o de presión que se articulan en los distintos procesos de auditoría, los directamente beneficiados o perjudicados por la gestión pública de las entidades objeto de auditoría, y además, por ser en numerosos casos los más conocedores del área o del campo específico de auditaje, conlleva a que se obtenga un mayor éxito y trascendencia social, así como legitimación de la misión de la contraloría.

Se trata entonces como se dijo, de pasar de una participación ciudadana eminentemente pasiva como podría calificarse la presentación de quejas y denuncias, a una participación activa en la que la ciudadanía a través de distintas organizaciones, realice una labor en conjunto con la Contraloría General de la República, en el ejercicio del control fiscal.

En ese orden de ideas es posible afirmar que la estrategia de las auditorías articuladas, se traduce en un ejercicio de participación ciudadana activa con saldo pedagógico, puesto que en desarrollo de una labor en conjunto, la ciudadanía organizada se apropia del control fiscal, esto es, toma parte en la vigilancia de buen y mejor uso de los recursos del Estado, los cuales lógicamente le pertenecen, y a su turno la Contraloría General de la República involucra en el control fiscal a la ciudadanía, a la cual valga decir, se debe la entidad y a la que estamos obligados a rendir cuentas respecto de nuestra gestión.

El tema a estudiar, como ciudadanas manizaleñas y abogadas, nos afecta y nos despierta un interés total, toda vez que de la aplicación de referida figura depende el bienestar de la comunidad en general y de la calidad de los bienes y servicios que el Estado le pueda proporcionar a la población.

3. OBJETIVOS

3.1 GENERALES

- Determinar el grado de aplicación del control fiscal participativo como resultado de la gestión de la Contraloría General del Municipio de Manizales, en el período 2004-2007.
- Analizar la contribución del control fiscal participativo a la buena administración de los recursos públicos por parte de las entidades en las cuales tiene competencia la Contraloría General del Municipio de Manizales.

3.2 ESPECÍFICOS

- Establecer la existencia y características de los medios de divulgación sobre información con que cuenta la comunidad para vincularse al ejercicio del control fiscal participativo.
- Determinar la disponibilidad, oportunidad y tipo de información con que cuenta la comunidad para el ejercicio del control fiscal participativo.
- Auscultar el grado de conocimiento por parte de la comunidad sobre el control fiscal participativo.
- Identificar los procesos, mecanismos y espacios de participación implementados por la Contraloría General del Municipio de Manizales, para analizar su grado de estructuración, efectividad y beneficios que ofrecen.
- Analizar la gestión de la Contraloría General del Municipio de Manizales en relación con la atención de quejas, solicitudes o reclamos de la comunidad.
- Establecer qué efectos y resultados han alcanzado las veedurías realizadas sobre la contratación pública por parte de los ciudadanos manizaleños.

4. MARCO TEÓRICO

4.1 CONTROL FISCAL

La búsqueda de los orígenes de la participación en Colombia, puede remontarse a la organización social de nuestras culturas indígenas cuyas prácticas de trabajo contenían un amplio espíritu participativo, con más énfasis en las actividades sociales, culturales, económicas que en las religiosas y políticas. Formas de trabajo como los convites o incluso las mingas son formas primigenias de participación.

Con la colonización y transculturización que han sufrido las comunidades indígenas que habitaban esta parte del continente y específicamente las tribus colombianas, muchas de estas formas caen en desuso, no solamente por el sometimiento forzoso por parte de los españoles a sus formas de organización y cultura, sino, por el aislamiento y desarticulación que sufrieron los grupos sociales indígenas.

En la colonia se firma un pacto entre la iglesia y la corona con el fin de dirigir la asistencia social, soterradamente esto permitió el encuentro nuevamente de indígenas entre sí y de éstos con criollos y negros. Dentro de las reformas radicales de mediados del siglo XIX y coincidiendo con el inicio de la confrontación partidista, la iglesia y el partido conservador promovieron las asociaciones y los establecimientos católicos privados, en contrapeso, las asociaciones democráticas de artesanos impulsan trabajos de cooperación ayuda mutua entre sus miembros apoyando en forma abierta al partido liberal.⁵

Luego de las reformas introducidas por la Constitución de 1886, se comienzan a difundir ideas socialistas que hicieron proliferar las asociaciones de ayuda mutua de obreros y de artesanos.

⁵ ÁLVAREZ, CASTILLO y VILLAR. Organización y participación de la sociedad civil en municipios y regiones de Colombia: una mirada desde la sociedad civil. Fundación Social, 1998.

Las condiciones de vida de los colombianos de comienzos del siglo XX eran lamentables, ser campesino obrero o artesano era sinónimo de pobreza, desnutrición y miseria; una vez terminada la guerra de los mil días, por lo menos en los campos de batalla, las clases dominantes tenían definido su norte pero el país nacional no. Los acontecimientos mundiales comienzan a fortalecer la organización y concientización social del papel que debería cumplir el Estado y la participación a la que tenían derecho sus asociados. Fenómenos como el inicio de la revolución mexicana en 1910 y la revolución rusa de 1917 inspiraron la organización de obreros y campesinos.

Durante los años veinte se desarrollaron un gran número de movilizaciones y huelgas de carácter sindical y agrario que fueron fuertemente reprimidas por los gobiernos de turno.

La década del treinta deja resultados un poco más alentadores; en 1931 se reconocen por primera vez los derechos sindicales y de huelga y con la reforma de 1936 se amplía la ciudadanía política.

En 1958 se da un acto de importancia para la participación, el reconocimiento que el Estado hace de la acción comunal; esta forma de organización y de participación, que por aquel entonces era la más visible y organizada, es "institucionalizada" por la Ley 19 de 1958.

Este reconocimiento es trascendente en la medida que es la aceptación por parte del establecimiento de la importancia de la participación de la ciudadanía y de la multidimensionalidad que podía llegar a tener, por otro lado, existe también la interpretación de que el establecimiento prefirió hacer esto como estrategia política para captar las formas de participación y mantener el control de las mismas.

Las dos hipótesis son en parte ciertas en la medida de que la acción comunal se desarrolla históricamente bajo los preceptos, como canalizador de la organización y participación ciudadana en unos casos, pero también haciendo manejo de auxilios y estando al servicio de la politiquería en otros.

En la década del setenta se conforma la Asociación Nacional de Usuarios Campesinos (ANUC), movimiento no partidista que reivindica derechos sociales y económicos del sector campesino no terrateniente; en este mismo período se inicia el programa de Desarrollo Rural Integrado (DRI), como una estrategia

gubernamental para apoyar al sector rural de la población menos favorecida. Por los años ochenta, el gobierno da vida al Plan Nacional de Rehabilitación (PNR), tanto el PNR como el DRI son programas orientados a poblaciones rurales pobres afectados por la violencia social y política.

Con la reforma constitucional de 1986 que permitió la elección de alcaldes e impulsó el proceso descentralizador, la participación popular toma otro carácter se generaron espacios institucionales de participación en las decisiones políticas y administrativas, superando los de simple petición que hasta entonces existían. Así mismo, se da viabilidad a la conformación de ligas de usuarios con representación en las juntas administradoras de estas empresas, se crean las juntas administradoras locales y aparece también la contratación entre el Estado y las organizaciones comunitarias.⁶

La Constitución de 1991 fortalece de manera formal la democracia de participación, pasan de sesenta los artículos que hablan de participación comenzando por el preámbulo y el artículo 1º y extendiéndose por todo el texto constitucional. La Constitución la menciona en lo político, en lo económico, en lo social, en la planeación, en lo poblacional, en lo sectorial, etc. La legislación posterior que se ha encargado de desarrollar la carta ha abordado “generosamente” este tema. Un gran número de las normas expedidas recrean la participación, conformando grupos y estableciendo momentos y formas para ella.

La participación se convierte en una característica intrínseca de la democracia colombiana, es decir, de acuerdo con el texto constitucional, no se podía hablar de democracia sin que implícitamente no se estuviera hablando de participación y viceversa. Esta es la orientación del artículo primero de la carta política cuando expresa: “Colombia es un Estado Social de Derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general”.

En síntesis, en Colombia, el ejercicio del control fiscal encuentra sus primeros antecedentes en la época de la colonia, cuando a través del Tribunal Real de

⁶ RESTREPO, Darío. Relaciones Estado–sociedad civil en el campo social: una reflexión desde el caso colombiano. En: La Construcción del Sistema Nacional de Planeación Participativa. Consejo Nacional de Planeación.

Audiencia de Santo Domingo, la Corona Española decide emprender una acción del vigilancia y cuidado de los bienes y servicios a su cargo. Posteriormente en 1605, la administración pública colonial fue innovada con la creación de los Tribunales de Cuentas, que con el transcurso del tiempo, fueron evolucionando en cuanto a su modalidad de control y vigilancia.

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

Los constituyentes de 1991, conscientes de las enormes deficiencias del Estado Colombiano en materia de gestión administrativa, rendición democrática de cuentas, transparencia de la gestión fiscal y la voluntad política para privilegiar las inversiones destinadas a los más débiles, optaron por la introducción de profundas reformas en el andamiaje estatal, con el propósito de introducir criterios de eficiencia, equidad y participación ciudadana, en la gestión pública y con miras a fortalecer la efectividad y la vocación de permanencia de la política constitucional en el campo social y reforzar los mecanismo de responsabilidad por su ejecución.

Para ello, elevaron a complejo constitucional un conjunto de reglas interrelacionadas, orientadas a garantizar la asignación y destinación efectiva de un porcentaje creciente de los recursos corrientes de la nación a la inversión social, repartido entre tres bloques fundamentales del nuevo diseño constitucional.

- La descentralización administrativa con autonomía de las entidades territoriales.

⁷ GARCÍA PELAYO, Manuel. Las transformaciones del Estado contemporáneo. 2 ed. Madrid: Alianza Universidad, 1985.

- La vinculación constitucional de la autonomía de las entidades territoriales a la destinación de las transferencias automáticas y a la responsabilidad de por la política de ejecución de la política social del Estado.
- El rediseño radical del sistema de control fiscal y su estructuración como régimen de autonomía regional.

Dentro del marco constitucional, al sistema de control fiscal le corresponde una responsabilidad estratégica, como quiera que tiene la función de vigilar y dar cuenta de la gestión y los resultados de los gobiernos en relación con el cumplimiento de las finalidades de la hacienda pública, determinadas en la Constitución, y la eficiencia y equidad con que se gestionan sus recursos.

Constitución Nacional, Título X De los organismos de control, capítulo 1, De la Contraloría General de la República.

Artículo 2. 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.

Artículo 366. El bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida de la población son finalidades sociales del Estado. Será objetivo fundamental de su actividad las solución de las necesidades insatisfechas en salud, de educación, de saneamiento ambiental y de agua potable (...).⁸

⁸ CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE COLOMBIA. Artículo 266.

Artículo 267. “El control fiscal es una función pública que ejercerá la Contraloría General de la República, la cual vigila la gestión fiscal de la administración y de los particulares o entidades que manejen fondos o bienes de la Nación.⁹

Dicho control se ejercerá en forma posterior y selectiva conforme a los procedimientos, sistemas y principios que establezca la ley (...)

Artículo 270: El control fiscal es una función pública que ejercerá la Contraloría General de la República, la cual vigila la gestión fiscal de la administración y de los particulares o entidades que manejen fondos o bienes de la nación (...).

El efecto colombiano de todas las anteriores previsiones constitucionales buscaba salvaguardar la inversión de los recursos públicos. Se trata de normas que están revestidas de una mayor vocación de permanencia. En función de un acuerdo constitucional. Sin embargo el creciente número de reformas constitucionales y la facilidad de su aprobación en el Congreso empezaron a desvirtuar la pretensión constituyente de permanencia en el tiempo del conservado mayoritario que rodeó la aprobación de la constitución de 1991.

Si bien es cierto que todas las normas citadas corresponden de manera directa a la forma de Estado adoptada por la Constitución, que no puede ser discrecionalmente modificada por el poder construido por el Congreso en ejercicio del poder constituyente cuando implica retroceso en materia de materialización de los derechos sociales, la Corte Constitucional, hasta la fecha, ha sido tímida en relación con este tema.

4.1.2 Aspectos generales del control fiscal. Antes de la expedición de la Ley 610 de 2000, norma que expresamente define el daño patrimonial al Estado, ya doctrinal y jurisprudencialmente se había determinado la noción de daño, como factor que forma parte determinante del control fiscal. En igual sentido, se definió

⁹ Ibid., artículos 267, 270.

la naturaleza jurídica del proceso de responsabilidad fiscal, el cual es de naturaleza administrativa, porque juzga la conducta de un servidor público, o de una persona que ejerce funciones públicas, por la realización de actuaciones que afectan el patrimonio estatal.

La responsabilidad fiscal, es patrimonial pues su fin es resarcir el daño causado al erario público, por una gestión fiscal irregular; tal resarcimiento se traduce en la cancelación de una suma de dinero que debe pagar el responsable fiscal. En consecuencia, no hay responsabilidad fiscal sin daño, y éste debe ser atribuido a título de dolo o culpa, debiendo existir una relación de causalidad entre la conducta y el hecho generador del daño.

El artículo 3º de la Ley 610 de 2000, señala quiénes pueden ser sujetos del proceso de responsabilidad fiscal, lo que constituye uno de los presupuestos de procedibilidad de la acción.

A su turno el artículo 5º de ley en mención, dispone:

“Elementos de la responsabilidad fiscal. La responsabilidad fiscal estará integrada por los siguientes elementos:

Una conducta dolosa o culposa atribuible a una persona que realiza gestión fiscal.

Un daño patrimonial al Estado.

Un nexo causal entre los dos elementos anteriores.”

De otra parte, siguiendo los lineamientos del artículo 267 de la Constitución Política:

“Vale la pena aclarar que el Estado es uno solo, y las diferentes entidades que lo conforman son parte integrante del mismo, y no debe perderse de vista que la gestión fiscal se contrae al manejo de la hacienda pública, la cual es definida por el artículo 35 de la Ley 42 de 1993 como: “El conjunto de derechos, recursos y bienes de propiedad de la nación, el que comprende el tesoro nacional y los bienes fiscales; el primero se compone del dinero, los derechos y valores que ingresan a las oficinas nacionales a cualquier título; los bienes fiscales, aquellos que le pertenezcan así como los que adquiera conforme a derecho.”

En este entendido, los bienes y fondos de una entidad estatal son de propiedad del Estado, y los representantes legales u ordenadores de gasto, son administradores de los mismos.

Por consiguiente, no se produce daño al Estado, cuando la afectación se produce de una entidad a otra. Para el mejor entendimiento de la presente afirmación, citaremos en siguiente ejemplo: “Como es el caso en que la DIAN, impone sanciones, pues de conformidad con lo establecido en el Estatuto Tributario, el sujeto pasivo o destinatario de la sanción, es la entidad estatal, constituida como persona jurídica, la cual saca de su presupuesto (el mismo que le giró el Ministerio o Secretaría de Hacienda, según se trate de entidad el orden nacional o territorial) y cancela la sanción. De un simple análisis se desprende, que los recursos o fondos públicos no han ingresado a las arcas de los particulares, o fueron mal invertidos, o existen otras situaciones que permitan establecer su pérdida, pues los dineros cancelados por la entidad estatal a título de sanción, en virtud del principio de unidad de caja (Decreto 111 de 1996), son entregados al mismo Estado, cualquiera que sea la entidad a la que se le giren, en consecuencia, no hay daño, por cuanto los recursos volvieron a su lugar de origen”.

El pago de multas constituye daño al erario, en la medida en que los recursos de la entidad sufren mengua, o disminución producida por alguna desacertada gestión de funcionarios.

Si bien es cierto, que la mala gestión de los servidores públicos ocasiona la sanción, y por ende el desembolso de una suma de dinero por parte de la entidad, no lo es menos que dichos recursos son recaudados por otra entidad del Estado.

Ahora bien, no desconocemos, que cuando se produce una sanción hay una actuación irregular atribuible a un funcionario público, el cual es acreedor de las

acciones disciplinarias y penales del caso, pues tal como lo establece la Constitución, le corresponde a la ley regular los diferentes tipos de responsabilidad.

Normativamente se investigó el tema partiendo del artículo segundo de la Constitución Política y en forma específica, se examina la vigilancia de la gestión fiscal de la administración, el control fiscal en la función auditora, la determinación de los hallazgos, el daño patrimonial al Estado desde su contextualización, la certeza del daño, el daño emergente, el lucro cesante, y en el Ordenamiento Superior, y las Leyes 42 de 1993 y 610 de 2000.

Reiteramos, que la responsabilidad fiscal encuentra su fundamento en el daño patrimonial causado al erario público, siempre y cuando el alcance fiscal se determine sobre dineros o bienes del Estado, por acción u omisión de un agente suyo y va dirigida a éste.

La eventual responsabilidad fiscal procede cuando los funcionarios o los profesionales contratados para representar judicialmente a la Nación y que intervienen en la misma, actúen con dolo o culpa grave.¹⁰

◆ **Pilares del control fiscal.** Para completar el diseño institucional de salvaguarda de la materialización del Estado Social de Derecho, la constituyente complementó en andamiaje de normas descrito, con un sistema de control fiscal novedoso y a la altura de los desarrollos internacionales en la materia. El nuevo sistema se fundamenta en tres pilares que se refuerzan mutuamente: a) El control fiscal externo a cargo de los órganos estatales técnicos dotados de autonomía, la Contraloría General de la República; b) el control fiscal interno de la administración, y c) la ciudadanía organizada en ejercicio del poder originario de la soberanía popular. El ejercicio armónico y autónomo de estos tres órganos del poder: estatal, los dos primeros, y el social, finca la Constitución la misión de asegurarle a la sociedad, por una parte de eficiencia y transparencia en la gestión de los recursos públicos y, por otra, su aplicación efectiva al cumplimiento de las finalidades sociales del Estado.

¹⁰ DOMÍNGUEZ, Julián. Comentarios a la ponencia de Charris y Ochoa. p. 80.

Con la Constitución de 1991 se abrieron nuevos espacios para la participación ciudadana en el ejercicio del control fiscal, con el fin de reorientar las relaciones de la administración pública con la sociedad. Este sistema de participación debe expresarse a través de todo el ordenamiento jurídico y como principio general de derecho.¹¹ En efecto, el artículo tercero de la Constitución sienta las bases para el desarrollo de la democracia participativa, en reemplazo de la exclusivamente representativa, al disponer: “Artículo 3. La soberanía reside exclusivamente en el pueblo del cual emana el poder público. El pueblo la ejerce en forma directa o por medio de sus representantes, en los términos que la Constitución establece”.

De ahí la importancia adquirida por el ejercicio del control ciudadano sobre la gestión fiscal del Estado, que el nuevo modelo de Control Fiscal prevé y promueve de manera especial.

◆ **Sistema constitucional de control fiscal.** El nuevo modelo constitucional comprende varias innovaciones, orientadas a fortalecer esta vital función pública encargada (en razón de la nueva forma de Estado con la cual va aparejada) de asegurar el cumplimiento de los fines sociales del Estado y la rendición de cuentas de los gobernantes a los gobernados en materia de resultados desde la doble perspectiva de la eficiencia y equidad en la gestión de los recursos públicos.

- Superación del sistema de tridivisión de poderes con la introducción de las funciones autónomas de control, a cargo de órganos independientes nacional y departamental.
- La asimilación de la ciudadanía organizada a un verdadero órgano, también autónomo de control fiscal.
- Reemplazo del modelo control fiscal previo de fiscalización, por el de auditoría integral, posterior y selectiva.

¹¹ YOUNES MORENO, Diego. Nuevo régimen del control fiscal. 2000.

- Introducción del control de gestión y de resultados de la gestión fiscal de la administración, para completar la concepción del control fiscal integral o comprensivo.
- Introducción de la figura del auditor general con funciones de control sobre las contralorías.
- Delegación excepcional del control fiscal a particulares, previa autorización del Consejo de Estado o del Tribunal Administrativo, según el nivel del Gobierno.

◆ **Verdadero órgano de control (ciudadanía organizada).** Para garantizar una gestión pública eficiente y la aplicación de los recursos del erario a las finalidades prioritarias del Estado, la Constituyente incorporó en el texto constitucional un elaborado esquema de controles que involucran al ciudadano mediante los diferentes mecanismos de participación; entre ellos, la revocatoria del mandato, las veedurías ciudadanas y el énfasis en la participación social en los proceso de planeación en todos los niveles del gobierno y en el control fiscal de los dineros públicos.

En este modelo, la ciudadanía organizada, en ejercicio del poder soberano originario, reconocido en el artículo tercero de la Constitución, es asimilable a un verdadero órgano de poder público, dentro de la nueva concepción del Estado Social de Derecho. En efecto, tal como lo prescribe Manuel García Pelayo:

No es pues, extraño que hoy estemos ante un cierta decadencia de la teoría del Estado que tiende a ser sustituida por la teoría del sistema político que engloba factores estatales y sociales y que más que ante dos términos definidos nos encontramos con lo que los norteamericanos denominan “complejo público-privado”, en el cual muchas de las funciones del Estado se llevan a cabo por entidades privadas a la vez que éstas no pueden cumplir sus fines privados sin participar en las decisiones estatales. En realidad se trata de un nuevo planteamiento de problema clásico de las relaciones entre Estado y la sociedad que, en términos de abstracción sistemática, podría expresarse de la siguiente manera: el sistema estatal y el sistema social, sin perjuicio de su respectiva autonomía, son partes de un metasistema, es decir, hay que considerarlos desde la perspectiva de un sistema más amplio en el que cada uno de los términos sirve a

finalidades complementarias y posee cualidades y principios estructurales igualmente complementarios.¹²

En efecto, el artículo 270 ordena a la ley organizar las formas y los sistemas de participación ciudadana que permiten vigilar la gestión pública en los diversos niveles administrativos y sus resultados. Con ello, dota a la ciudadanía organizada de las herramientas necesarias para ejercer el deber de participar en la vida política, cívica y comunitaria del país, y le otorgará las funciones de control de la gestión y resultados de la administración.

En este orden de ideas, la ciudadanía, participando de manera organizada, conforme a los sistemas de veeduría ciudadana regulados en la ley, se convierte en “factor real del poder” y en órgano de control de la gestión pública en el ejercicio de la potestad de control, que forma parte importante de la soberanía popular. Se trata de un cambio de paradigma en la concepción de la participación, tal vez no suficientemente asimilada. Con todo, la expedición de la ley 850 de 2003 le ha conferido verdaderos poderes a las veedurías ciudadanas frente a la administración y a los propios órganos de control estatales, reconociéndolas como elemento autónomo y actuante del sistema del control fiscal.

◆ **Modelo de control fiscal superado.** En el anterior modelo de control fiscal se definen las etapas integradas de control previo, perceptivo y posterior así: Control Previo: “(...) Consiste en examinar con antelación a la ejecución de las transacciones u operaciones, los actos y documentos que las respaldan, para comprobar el cumplimiento de las normas, leyes, reglamentaciones y procedimientos establecidos”.¹³ Sobre el Control perceptivo: “(...) Consiste en la comprobación de las existencias fiscales de los fondos, valores y bienes nacionales, y su confrontación con los comprobantes, documentos, libros y demás registros”.¹⁴ Finalmente, sobre el Control posterior: “(...) Consiste en la comprobación de las comprobaciones y transacciones ejecutadas por las entidades bajo su control y de sus respectivas cuentas y registros, y en determinar si se ajustan a las normas, leyes, reglamentaciones y procedimientos contables”.¹⁵

¹² GARCÍA PELAYO, Op. cit.

¹³ Decreto 925 de 1976, artículo 2.

¹⁴ Ibid., artículo 3.

¹⁵ Ibid., artículo 4.

En la nueva concepción, el control fiscal posterior se ejerce a través de la ejecución de auditorías especializadas de carácter integral, conforme con las normas de auditoría gubernamental expedidas por la Contraloría General de la República y apoyadas en papeles de trabajo sustentados en el análisis de las pruebas selectivas, técnicamente seleccionadas para tener representatividad del universo de las operaciones evaluadas.

Las situaciones que influyeron en la abolición del control fiscal previo y el control fiscal perceptivo fueron las relativas a las insuperables limitaciones derivadas de unos procedimientos numérico-legales (esquema contable, legal y financiero) que producían una información muy limitada en el contexto de las entidades estatales y convertían a las contralorías en simples entes de revisión formalista, sin mayor efectividad, y en coadministradoras de la gestión fiscal. Lo anterior implicaba que dichos órganos no sólo vigilaban los gastos, sino que actuaban de consuno con el ordenador del gasto, de un lado, y de otro lado, realizaban su actuación bajo un rígido esquema formal que limitaba aún más su eficacia.

◆ **Nuevo modelo de control fiscal.** En la actualidad, como nuevo modelo de fiscalización, se define el control fiscal como una función pública ejercida por la Contraloría General de la República, en relación con la gestión fiscal de la administración y de los particulares y entidades que manejan fondos o bienes de la Nación, como sujeción a los principios, sistemas y procedimientos establecidos por el legislador.

En desarrollo de esa facultad, el legislador expidió la ley 42 de 1993, en cuyo artículo 5 se define de la siguiente manera control posterior: “se entiende por el control posterior la vigilancia de las actividades, operaciones y procesos ejecutados por los sujetos de control y de los resultados obtenidos por los mismos”. El control selectivo consiste en “la elección mediante un procedimiento técnico de una muestra representativa de recursos, cuentas, operaciones o actividades para obtener conclusiones sobre el universo respectivo, en el desarrollo del control fiscal”. Este carácter selectivo exige de suyo que la muestra seleccionada para examen sea representativa; esto es, que sea seleccionada de tal forma que permita extender al universo de actos y operaciones, las conclusiones sacadas a partir de su examen. El carácter selectivo se compagina con el carácter posterior del control, pues el control posterior tiene como fundamento el control interno, y este último se basa en la evaluación de áreas críticas y riesgos. En este sentido, no se limita a un control numérico legal, sino

que comprende el desarrollo de las atribuciones propias del órgano fiscalizador para el ejercicio integral de la vigilancia fiscal.¹⁶

En la práctica del control fiscal, la posterioridad en el control permite que, más de un mero examen de legalidad y de conformidad con la norma, se efectúe una evaluación de los resultados globales de la gestión, sobre la base de la eficacia, eficiencia y economía,¹⁷ principios contenidos dentro del amplio marco constitucional donde también se hallan los de eficacia, equidad, valoración de los costos ambientales y periodicidad.

De esta forma, el artículo 114 y los artículos 267, inciso tercero, y 268, numeral 1, otorgan a la Contraloría la facultad general de vigilar la gestión fiscal de la administración y de aplicar, en ejercicio de ésta, sistemas de evaluación financieros, operativos y de resultados. Así mismo, la Ley 42 (artículo 9) le permite aplicar control de legalidad. Los controles de gestión y de resultados, según las definiciones de la ley 42 de 1993, comprenden el examen de eficiencia y eficacia y el logro de objetivos; implican por lo mismo, la capacidad para revisar a posteriori y de manera selectiva las actuaciones administrativas de contenido o implicaciones fiscales, para establecer dichos principios, que son mandatos constitucionales, se cumplen en la entidad vigilada.

En conclusión, los cambios más importantes consistieron en la adaptación del control posterior y selectivo y la aplicación de un sistema de control integral. En este punto se nota con claridad la reacción contra el sistema anterior, pues el control posterior implica abandono del sistema previo, y el integral implica la superación del control numérico legal. Así mismo, la Constitución establece con toda claridad (artículo 267, inciso segundo) que en lo relativo a su oportunidad, el control ejercido por las Contralorías será posterior; es decir, que se llevará a cabo luego de efectuadas las operaciones donde se concreta la gestión fiscal. Además, el control será selectivo; en otras palabras, las Contralorías no examinarán todas las operaciones sujetas a vigilancia, sino una parte representativa de ellas.

◆ **Control de gestión y control de resultados.** La incorporación del control de gestión y resultados (que es el examen llevado a cabo para establecer en qué medida los sujetos de vigilancia logran sus objetivos y cumplen los planes,

¹⁶ Sentencia C-570 de 1997

¹⁷ Ibid.

programas y proyectos adoptados por la administración, en un período determinado¹⁸); de la gestión fiscal de la administración es de suma trascendencia, pues con él la sociedad tendría la información requerida para ejecutar un adecuado control social y participar, con conocimiento de causa, en los certámenes electorales y la toma de decisiones en democracia. Desafortunadamente, es un campo donde los desarrollos y la práctica han sido insuficientes frente a las necesidades e importancia crucial de la misión encomendada. En esencia, el control de resultados por parte de las Contralorías es un mecanismo para hacerle seguimiento a las directrices constitucionales y legales del gasto público y a su adecuación al modelo de Estado Social de Derecho, con el fin de dotar a la sociedad de los instrumentos necesarios para ejercer su derecho controlar la administración pública. Es por ilustrarlo de alguna manera, la contraparte colectiva e institucional de la acción de tutela, que permite avanzar en la garantía de los derechos individuales.

El control de legalidad es la comprobación que se hace de las operaciones financieras, administrativas, económicas y de otra índole de una entidad, para establecer si se hicieron conforme con las normas que le son aplicables.¹⁹ A su vez, por control de gestión se entiende el examen de la eficiencia y eficacia de las entidades en la administración de los recursos públicos.²⁰

El control fiscal también constituye una actividad de exclusiva vocación pública, que tiende a asegurar los intereses generales de la comunidad, representados en la garantía del buen manejo de los bienes y recursos públicos. Esto con el propósito de asegurar los fines esenciales del Estado de servir a aquella y de promover la prosperidad general, cuya responsabilidad se confía a órganos específicos del Estado como las contralorías (nacional, departamental, municipal) y se complementa con la participación ciudadana en la vigilancia de la gestión pública. Pero si bien el ejercicio del control fiscal es responsabilidad de las contralorías, ello no excluye la posibilidad de que excepcionalmente la vigilancia la realicen los particulares.²¹

¹⁸ Ley 42 de 1993, artículo 13.

¹⁹ Ibid., artículo 11.

²⁰ Ibid., artículo 18.

²¹ Sentencia C-374 de 1995

4.2 CONTROL INTERNO

El control interno ha sido establecido para todos los órdenes de la administración pública por el artículo 269, en concordancia con el 209 de la Constitución Política. Se entiende por control interno el sistema integrado por el esquema de organización y el conjunto de planes, métodos, normas, procedimientos y mecanismos de verificación y evaluación adoptados por una entidad, con el fin de procurar que todas las actividades, operaciones y actuaciones, así como la administración de la información y los recursos se realicen de acuerdo con las normas constitucionales y legales vigentes dentro de las políticas y objetivos previstos.²²

Como actividad propia y obligatoria de toda gestión pública, el control interno implica el autocontrol obligatorio de cada dependencia o entidad del Estado (artículos 209 y 269) y, en esta labor, atiende los principios de igualdad, moralidad, eficiencia, economía, celeridad, imparcialidad, publicidad y valoración de los costos ambientales. En consecuencia, deberá concebirse y organizarse de tal manera que su ejercicio sea intrínseco al desarrollo de las funciones de todos los cargos existentes en la entidad y, en particular, de las asignadas a quienes tengan responsabilidad del mando.²³

Desde otro punto de vista, el control interno es el autocontrol ejercido por una entidad con el fin de garantizar el mejor desempeño. De allí que su evaluación sea un elemento importante para conocer su situación y determinar la mayor o menor probabilidad de que se haga un buen uso de los recursos públicos. Esta evaluación consiste en el examen y la calificación del esquema de la organización, de la consistencia de los planes, métodos y principios, procedimientos y mecanismos de verificación y de evaluación donde se desarrollan las actividades, con el fin de determinar el nivel de riesgo de la entidad.²⁴

Sobre la relación del control interno y el control fiscal, la Corte Constitucional ha considerado que al poner en cabeza de la administración la obligación de establecer sistemas de control interno, responsabilizar a las contralorías de la

²² YOUNES M., Diego. Régimen del control fiscal y el control interno. Bogotá, D.C.: Legis, 2000.

²³ Ley 87 de 1993, artículo 1.

²⁴ HERNÁNDEZ GAMARRA, Antonio. Por el buen uso de los recursos públicos: planes de mejoramiento de la gestión del Estado. Bogotá, D.C.: Contraloría General de la República, 2003.

función y conceptuar sobre la calidad y eficiencia de ellos (artículo 268, numeral 6), se logra una distinción esencial entre los contenidos, fines y responsabilidades propios de cada uno de estos controles. Se confiere así forma real a la diferenciación entre las tareas administrativas y las de control fiscal, de donde se entiende el control interno como parte del proceso administrativo y corresponde adelantarlos a los administradores. Con ello, el funcionario adelanta, bajo su propia responsabilidad y sin interferencias externas, sus funciones y competencias administrativas, y los organismos de control fiscal cumplirán las suyas de manera posterior y selectiva, sin ocuparse de funciones administrativas distintas de las inherentes a su propia organización (artículo 267 C.N.).

Por eso, la Constitución Política atribuye al Contralor General de la República la facultad de conceptuar sobre la “calidad” y “eficiencia” del control fiscal interno de las entidades y organismos estatales; evaluación que ha sido definida por la ley como el análisis de los sistemas de control interno de las entidades sujetas a vigilancia, con el fin de determinar la calidad de ellos, el nivel de confianza que se les puede otorgar y su eficacia y eficiencia en el cumplimiento de sus objetivos (artículo 18 ley 42 de 1993).²⁵

A nadie se le escapa que aunque en el país se ha venido instaurando la cultura del “control interno” como una compensación del nuevo sistema, basado ahora en el control a posteriori y selectivo y no en el control previo, aún no hay un desarrollo suficiente en este tipo de mecanismos de prevención.

El control interno no ha logrado integrarse al sistema y no ofrece las seguridades para que el control a posteriori desde las contralorías funcione bajo los parámetros de la auditoría moderna. Al respecto, dice el Auditor General de la República, refiriéndose al control interno:²⁶ “El control interno integrado al control fiscal y regulado en la Ley 87 de 1993, está previsto como un subsistema de éste. No obstante, se ha observado que está desarticulado del sistema de control fiscal. Cada una de las entidades públicas organiza, a su real entender, su unidad de control interno lo que impide una coherencia y armonía que permita una administración pública uniforme, eficiente y eficaz.

²⁵ Sentencia 534 de 1993.

²⁶ CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA, Op. cit.

El control interno, instrumento fundamental en los procesos de control fiscal y de gestión, basado en el principio administrativo de que todo funcionario debe ejercer control en su dependencia, no funciona en la mayoría de las entidades del Estado. No existe la cultura del control, y poco se ha hecho por afianzarla. Por lo tanto, el autocontrol, la base del sistema de control fiscal, que permite la verificación a posteriori que definió la Constitución, no existe.

4.3 CONTROL FISCAL PARTICIPATIVO

El control social es el derecho y deber que tiene todo ciudadano considerado individual o colectivamente para prevenir, racionalizar, proponer, acompañar, sancionar, vigilar y controlar la gestión pública, sus resultados y la prestación de los servicios públicos suministrados por el Estado y los particulares, garantizando la gestión al servicio de la comunidad. El control social se puede entender también como una forma de autorregulación social

Este derecho define el papel de la participación social en los asuntos públicos, consagrándolo como principio y deber en ejercicio por parte de los ciudadanos y como obligación por parte del Estado en garantizarlo.

Dentro del marco de Estado Social de Derecho, se propicia una búsqueda de participación ciudadana y comunitaria en los asuntos del Estado y una nueva manera de ejecutar los recursos públicos. De esta forma, el nuevo Estado demanda un nuevo ciudadano y una nueva comunidad donde hay espacios de concertación y debate colectivo y público que propenden por una adecuada y transparente gestión pública y donde la labor del funcionario público se entiende como servicio al ciudadano y a la comunidad.

4.3.1 Principios constitucionales. Se trata, en primer lugar, de los siguientes principios de la Constitución de 1991:

- Eficiencia.
- Control de gestión y de resultados.
- Promoción de competencia.

- Interacción entre sociedad civil y Estado de cara a la eficiente asignación de los recursos.
- Descentralización: el gobierno central responde por la promoción de la nueva organización, la planeación general del sector, la asistencia técnica, la regulación, las pautas de financiación y los mecanismos globales de control. La gestión directa del servicio individualizado queda a cargo de los organismos descentralizados.
- Participación ciudadana.

4.3.2 Elementos de la Constitución de 1991 que son desarrollados mediante el control social. La propuesta de apertura a modernas y más eficaces vías de control pasa, según veremos, por la invitación a los ciudadanos, a los usuarios, a los demandantes, a los beneficiarios, a la sociedad civil toda, a que ejerza orientación y control del gasto público y se convierta a veces en coejecutora y cofinanciadora del mismo. Ciertamente, la Constitución del 91 ofrece elementos para la coparticipación de los sectores público y privado en la gestión de los asuntos de interés colectivo. Pero tales elementos se encuentran dispersos en la nueva Carta, y a veces sólo se les encuentra de manera ambigua, confusa o implícita. Por esta razón, conviene señalar explícitamente las bases constitucionales sobre las cuales podría anclarse una propuesta de control fiscal moderno en la Colombia de hoy.

4.3.3 Características. El control social surge como posibilidad para recuperar lo público por parte de los ciudadanos, por tanto:

- Conlleva comportamiento ético por parte de los servidores públicos.
- Constituye una nueva forma de interlocución entre Estado y sociedad.
- Es respuesta ante los niveles de corrupción en la administración pública.
- Propicia oportunidad en la gestión.

El ejercicio del control social genera comportamientos colectivos que promueven:

- Representación real de las comunidades destinatarias de la gestión.
- Desarrollo de capacidades de seguimiento a la administración y ejecución cabal de la gestión.
- Apropiación de argumentos y razones objetivas y analizables que apoyen las afirmaciones y decisiones tomadas.
- Conocimiento, acompañamiento y vigilancia de la comunidad a la forma en que la administración pública suministra bienes y servicios, el uso y consumo de ellos por la ciudadanía.

4.3.4 El control social. Se interesa por:

- El uso racional y honesto de recursos territoriales e institucionales, por tanto incide en la efectividad de la gestión pública, promoción de organismos de control y de procesos de participación comunitaria directa.
- La formación de "ciudadanos" como "seres políticos" que sean capaces con su participación de darle legitimidad a la gobernabilidad de la ciudad.
- La adecuada formulación de proyectos acordes con las necesidades colectivas.
- La gestión transparente y comprensible para todos los ciudadanos.
- La prestación de servicios útiles y suficientes para todos.
- La promoción de la participación comunitaria y potenciación del servicio público con calidad.

- La gobernabilidad entendida como un ejercicio político a través del cual se deben conciliar elementos de distinto orden técnico, administrativo, ético y político que propenden por la creación de horizontes de desarrollo.

El control social se constituye en una forma de participación la cual para que sea efectiva requiere:

- Garantizar el acceso a la información de manera clara, completa, oportuna y equitativa sobre la gestión a controlar en contraste con las necesidades de la comunidad.
- Garantizar la formación ciudadana que permita su vinculación en la generación de iniciativas y propuestas para planes, programas y proyectos de carácter público.
- Generar en el ciudadano procesos de análisis, discusión y toma de decisiones sobre la realidad territorial y las acciones del Estado.
- Establecer mecanismos de control sobre los representantes elegidos popularmente, los servidores públicos y sobre la gestión pública.

4.3.5 Tipos de control. El proceso de control en términos generales pretende propiciar seguimiento y vigilancia a la gestión pública a través de la especialización del Estado (entidades) y de la ciudadanía o la sociedad organizada.

Desde esta perspectiva se diferencian dos clases de control: El institucional ejercido por las entidades sobre su gestión y el control social por la ciudadanía o la comunidad a través de mecanismos de participación formales e informales.

Tabla 1. Espacios de Control Institucional y Control Social.

Tipo de control social	Quien lo ejerce	Objetivos
Político	Congreso	Prevenir el ejercicio arbitrario y negligente de la función pública de los miembros del gobierno
	Asamblea, concejos y juntas administradoras locales.	Control político sobre el manejo del ente territorial.
Judicial	Magistrados, jueces y fiscales.	Prevenir y sancionar conductas típicas, antijurídicas y culpables
Fiscal	Contraloría General de la República, contralorías territoriales: departamentales, municipales y distritales.	Vigilancia fiscal, posterior y selectiva. Control financiero, de gestión y de resultados.
Disciplinario	Ministerio público.	Guarda y promoción de los Derechos Humanos, del interés público y vigilancia a la conducta de servidores públicos.
Jerárquico	Autoridad superior sobre funcionarios inferiores.	Control disciplinario en la persona del funcionario y control sobre los actos del funcionario (revocatoria)
Especializado	Superintendencias	Control, inspección y vigilancia de las entidades que prestan algunos servicios.
De tutela	Poder central sobre entidades y autoridades descentralizadas	Se ejerce control sobre las entidades descentralizadas territorialmente, o por servicios, a la persona del funcionario y sus actos.
Interno	Todos los servidores públicos de la dependencia. Obligación de las entidades públicas.	Desarrollar estrategias gerenciales que conduzcan a que la administración sea eficiente, eficaz, imparcial, moral y transparente.
Control social	Ciudadanos, organizaciones sociales y comunitarias, usuarios y beneficiarios, veedurías, comités de vigilancia, entre otros.	Vigilar y controlar la gestión pública, los resultados de la misma y la prestación de los servicios públicos suministrado por el Estado y por los particulares.

Fuente: Contraloría General de la República.

El Estado ha definido órganos autónomos e independientes de las ramas del poder público encargados del control institucional del cumplimiento de funciones del Estado como la Contraloría General de la República, departamentales y municipales; la Procuraduría y otros.

El control social cumple los mismos fines pero fuera de la estructura estatal, se ha desarrollado a través de diversos mecanismos de participación ciudadana y comunitaria tales como las veedurías, comités de vigilancia entre otros.

A nivel territorial se cuenta entonces con propuestas de control a la gestión pública tanto estatal como social, lo cual requiere procesos de coordinación en términos de funcionamiento como una red permanente donde converjan los distintos y variados actores de control social.

Estos espacios invitan a acercar al gobierno a los gobernados, creando espacios de encuentro e interacción permanente y posibilitando la vinculación de nuevos actores en la responsabilidad y transparencia en la gestión pública.

4.3.6 Control social en cuanto conciliación de democracia y neoliberalismo.

La nueva Constitución abre también las puertas al llamado neoliberalismo económico, si bien lo hace de manera taimada y contradictoria. El neoliberalismo o el neoestructuralismo ha sostenido que sus dos principales objetivos, la eficiencia y la democratización participativa de la sociedad, pueden satisfacerse simultáneamente mediante la aplicación de las estrategias, las acciones y los instrumentos promovidos por estas doctrinas.

La dimensión de política económica del neoliberalismo ha sido hasta ahora aplicada en nuestro país con mayor extensión y profundidad que la dimensión democrática-participativa.

Dado el insuficiente desarrollo (legal, administrativo, práctico) del componente de participación ciudadana en la nueva gestión de los asuntos públicos, es menester subrayar de qué manera se concilia este componente con otros elementos de modernización que han tenido mayores y más rápidos desarrollos en Colombia y cómo la participación refuerza los ingredientes de la modernización más utilizados hasta ahora entre nosotros:

- El desarrollo del componente participativo del neoliberalismo es complemento esencial para la consecución de la eficiencia.
- El desarrollo del componente participativo requiere, fundamentalmente, de un nuevo modelo organizacional. Este nuevo modelo organizacional está orientado a captar y recoger la demanda o los indicadores de demanda de los usuarios y a desarrollar las modernas teorías administrativas de las relaciones interinstitucionales horizontales para la coordinación, el trabajo en equipo, los círculos y el control de calidad, la calidad total y la responsabilidad gerencial individual por la gestión y los resultados.

- El nuevo modelo organizacional puede comenzar a montarse dentro de la estructura administrativa vigente, especialmente la vigente con posterioridad a los desarrollos del artículo 20 transitorio de la Constitución del 91.

- El mayor reto de la modernización no es la expedición de la norma sino el diseño, la aplicación y el seguimiento a una fase de transición enderezada a poner en marcha el nuevo modelo y a evaluar constantemente sus resultados preliminares. A diferencia de otros componentes de la modernización, el relativo al control social no se plasma en estímulos o sanciones sino en nuevas organizaciones, nuevas operaciones y nueva cultura administrativa. El logro de estas metas requiere del empleo de las herramientas propias del diseño organizacional y el desarrollo institucional en los sectores público y privado.

4.3.7 Ejercicio del control social. El control social lo ejerce directamente el ciudadano y la comunidad, implica el conocimiento y desarrollo de capacidades para el manejo de herramientas de participación, lejos de prácticas institucionales que impongan su aplicación como medio de sobrevivencia o posicionamiento de las instituciones por sí mismas y no por la finalidad de servicio que cumplen.

El efectivo ejercicio del control social debe lograr interlocución entre instancias de participación ciudadana, comunitaria e institucional y órganos de control estatal para lograr incidencia en la formulación de políticas, la ejecución de planes, programas y proyectos y la prestación de servicios con calidad (ver Anexo 4).

La comunidad para ejercer efectivamente el control social debe:

- Recoger información sobre la gestión por tanto entender como actúa el Estado.

- Analizar e interpretar la información, las metas planteadas y cómo se están cumpliendo.

- Pronunciarse al respecto lo cual requiere el saber explicar y argumentar lo analizado.

- Hacer seguimiento para lograr respuestas efectivas.

El control social se ejerce en procesos de la gestión pública tales como:

4.3.8 Contratación estatal. El control social debe darse en lugares y momentos importantes para la toma de decisiones y por tanto requiere del conocimiento oportuno de la información relativa a las acciones en las cuales se quiere participar o los riesgos que se pueden anticipar.

En el caso del proceso de contratación debe tenerse en cuenta:

- Un contrato puede definirse como el acto mediante el cual una persona adquiere con otra la obligación de dar, hacer o no hacer alguna acción.
- Se entiende por contrato estatal todos los actos jurídicos generadores de obligaciones que celebren las entidades (artículo 32, Ley 80).
- El contrato es el documento en el cual deben quedar establecidos en forma clara y detallada todos los aspectos de la contratación.
- Los elementos del contrato estatal pueden enumerarse como las partes que son las personas (de derecho privado o público) que contraen obligaciones mutuas, bajo un acuerdo voluntario al que llegaron acerca de lo ofrecido y lo aceptado en el contrato.
- El objeto debe ser determinado o determinable, posible, lícito y razonable; es lo que la entidad contratante se propone alcanzar con el contrato, sea un bien, un servicio o una obra.
- El Valor es el dinero que se pagará y debe ser un valor equitativo entre los aportes de cada una de las partes, de tal forma que ni el Estado ni el contratista se enriquezcan a costa del otro. Los contratos pueden tener adiciones que no superen el 50% del valor inicial.
- La forma de pago define cuánto y cuándo se efectuarán los pagos y cuántos pagos se realizarán, el monto del anticipo si lo hay (dinero que se paga para cubrir

gastos que genera la iniciación del contrato) el anticipo no puede ser superior al 50% del valor total del contrato.

- El plazo se refiere al tiempo fijado para cumplir las obligaciones contractuales, puede suspenderse o prolongarse. Se hace prórroga por solicitud del contratista o por mutuo acuerdo.
- Las obligaciones de las partes son las actividades que deben ejecutar ambas partes, pueden ser legales (previstas en la norma que regula el tipo de contrato) y son incluidas aún sin estar estipuladas de manera expresa y, convencionales (convenidas por las partes para ejecutar el objeto del contrato) y deben ajustarse a la Constitución, el orden público, la Ley 80 y a los principios de la buena administración.
- Dentro de los procedimientos de selección de contratos existen dos tipos de selección: la licitación o concurso público y contratación directa.
- La licitación es el procedimiento por el cual la entidad estatal convoca públicamente y en igualdad de oportunidades a los interesados en presentar propuestas, de tal modo que se pueda seleccionar la más favorable.

Se llama concurso cuando el objeto de la contratación es realizar estudios o trabajos técnicos, intelectuales o especializados y también se efectúa mediante invitación pública, concurso público o contratación directa.

La Contratación Directa es un procedimiento excepcional breve, ágil que se permite en los casos señalados por el artículo 24 de la Ley 80 y el Decreto 855/93.

4.3.9 Seguimiento de proyectos. La inversión del Estado se refleja en proyectos que son la recopilación y análisis de un conjunto de antecedentes económicos que permiten juzgar cualitativa y cuantitativamente las ventajas y desventajas de asignar recursos de una determinada iniciativa. Todo proyecto tiene su ciclo establecido por las entidades encargadas de la ejecución. El proceso de control abarca todo el ciclo del proyecto y toma como insumo la información obtenida por los responsables del seguimiento y con base en ella las acciones permitidas, promoviendo la participación activa de la sociedad.

El ejercicio cabal del control social implica tener en cuenta: las metas planteadas para los proyectos en relación con lo ejecutado, dentro del tiempo asignado y con el presupuesto calculado, esto a través del seguimiento y evaluación.

Los proyectos orientados a mejorar la calidad de vida de una determinada población son llamados proyectos de inversión y pueden ser de dos tipos: de obras públicas y de desarrollo social. Los proyectos de desarrollo social generalmente complementan los de infraestructura, tienen un carácter intangible, aunque no son obras físicas contribuyen a elevar los niveles de solidaridad y convivencia, a incrementar la capacidad comunitaria para transformar y apropiarse el entorno y, a fortalecer el sentido de pertenencia de la gente a una sociedad.

La mayor parte de los proyectos de desarrollo social se concentra en los sectores de educación, salud, bienestar social, medio ambiente y cultura y son muy variados: asesorías, consultorías, estudios, investigaciones, programas de capacitación, campañas pedagógicas, campañas de prevención y acciones de promoción, divulgación y comunicación dirigidas a mejorar los servicios sociales y culturales básicos.

El control social se realiza en todas las fases de los proyectos, independientemente de su tipo: En la fase de formulación y diseño, el control social debe empezar en su planeación teniendo en cuenta los criterios de viabilidad (criterio técnico que permite saber si es posible hacer el proyecto en las condiciones existentes) y de pertinencia (correspondencia entre necesidades de la comunidad y los resultados esperados en el proyecto). Quien ejerce control social debe preguntarse si las acciones a desarrollar son pertinentes y si el presupuesto asignado es suficiente y necesario para adelantar las acciones.

El control social implica en la fase de ejecución realizar seguimiento al mismo proceso de contratación (convocatoria, selección y contratación de quien debe adelantar el proyecto) desde la convocatoria para la presentación de propuestas o licitación o concurso de méritos cuando se realice. Se debe examinar la presentación y selección de propuestas guiado por factores de transparencia, economía y responsabilidad.

El control social en la ejecución requiere como fuentes de información básica los términos de referencia del contrato, la propuesta, el contrato, el acta de iniciación, el cronograma de actividades, los informes de ejecución del contratista, los informes de ejecución presupuestal y los informes de la interventoría.

También es necesario conocer cambios que se realicen en el contrato como modificación de términos, aprobación de modificaciones de vigencia y/o valor de garantías. Se debe vigilar especialmente el cumplimiento del cronograma de trabajo y la calidad del proyecto y verificar el cumplimiento del plan de inversiones y de las actividades y metas.

La fase de evaluación del proyecto, es la comparación de lo planeado con lo ejecutado para medir el cumplimiento de los objetivos y las metas y determinar si el proyecto resolvió o no el problema inicial. Se realiza tomando el proyecto en su conjunto y se mira cuales fueron los tiempos establecidos, los objetivos y las metas fijados. Con base en estos datos, en anteriores informes suministrados por la entidad, el interventor, el contratista y con el apoyo de la comunidad, se evalúa el proyecto. Por último, puede decirse que el impacto, solo podrá verse a mediano o largo plazo.

Aunque no es fácil establecer patrones de control de calidad de los proyectos sociales en general, en los términos de referencia, en el contrato o en sus documentos anexos quedan establecidas unas condiciones mínimas de calidad referidas a aspectos tales como: Tipo de actividad con la comunidad, forma de divulgación de actividades que se desarrollarán, condiciones en las que se desarrollan o cobertura del proyecto y el conocimiento de la propuesta, los términos de referencia, documentos con especificaciones técnicas, informes de interventoría, registros de observación de comités de vigilancia, entrevistas con beneficiarios del proyecto, informes de ejecución e informes de ejecución presupuestal del contratista.

4.3.10 Mecanismos para la protección de los derechos ciudadanos. Estos mecanismos tienen como finalidad el equilibrio y la protección de los derechos humanos, haciéndolos valer de manera individual o colectiva ante las entidades judiciales; constituyen también una forma de ejercer el control ciudadano sobre los actos de la administración pública.

Los derechos fundamentales permiten que las personas se desarrollen plenamente como seres humanos. En virtud de estos derechos se puede exigir a los demás que tengan o dejen de tener determinadas conductas con el fin de garantizar un tratamiento digno.

Los derechos fundamentales son:

- Derechos que protegen a la persona.
- Derechos que potencian la libertad y el desarrollo de la personalidad.
- Derechos que permiten participar en el manejo de lo público.
- Derechos que posibilitan el trato justo en la relación con el Estado.

Los mecanismos de protección de los derechos ciudadanos son:

◆ **Para los derechos fundamentales**

◆ **Acción de tutela.** Es un mecanismo a través del cual, cualquier persona puede solicitar a un juez la protección rápida y efectiva de sus derechos fundamentales, cuando estos son amenazados o violados por una autoridad pública o por particulares.

La acción de tutela se interpone ante cualquier juzgado o tribunal del lugar donde ocurra la amenaza o violación del derecho fundamental y lo puede realizar cualquier persona, su representante, el defensor del pueblo o los personeros municipales.

◆ **Derecho de petición.** Es un derecho fundamental que tienen todas las personas para hacer peticiones respetuosas, ante las autoridades públicas o ante los particulares que cumplen alguna función pública, con el fin de que sean resueltas pronto y de forma efectiva. Sirve para obtener una pronta resolución a un asunto concreto, ya sean quejas, manifestaciones, reclamos o consultas.

◆ **Hábeas corpus.** Es un mecanismo para la protección del derecho a la libertad individual. Se utiliza principalmente cuando alguien es capturado violándose las garantías constitucionales o legales, o cuando se prolonga ilícitamente la privación de la libertad.

◆ **Hábeas data.** Es la garantía constitucional que protege el derecho a la autodeterminación informativa y se manifiesta en el derecho a conocer informaciones que a las personas se refieren, a actualizar tales informaciones y en el derecho a ratificar informaciones que no correspondan a la verdad.

◆ **Acción contra la violencia intrafamiliar.** Es una acción específica y directa encaminada a la protección exclusiva de quienes son víctimas del maltrato dentro de su propio hogar y se interpone ante el juzgado de familia, promiscuo de familia, promiscuo municipal o civil municipal si faltare el de familia.

◆ **Para los derechos económicos y culturales**

◆ **Acción de cumplimiento.** Es un mecanismo mediante el cual toda persona puede acudir ante la autoridad judicial para hacer efectivo el cumplimiento de normas aplicables con fuerza material de ley o actos administrativos.

La acción de cumplimiento puede presentarse contra la autoridad que incumpla o ejecute actos y hechos que permitan deducir inminente incumplimiento de normas con fuerza de ley o actos administrativos.

◆ **Para los derechos colectivos y del medio ambiente.**

◆ **Acción popular.** Es un mecanismo para la defensa y protección de los derechos e intereses colectivos. Aplican contra toda acción u omisión de las autoridades públicas o de los particulares que amenacen con causar o que causen un agravio a cualquier derecho colectivo.

◆ **Acciones de grupo.** Son aquellas acciones interpuestas por un número plural o conjunto de personas que reúnan condiciones uniformes respecto de una misma causa que originó perjuicios individuales para muchas personas. Se utilizan exclusivamente para obtener el reconocimiento y pago de indemnización de los perjuicios.

De otra parte es importante mencionar para los delitos contra la administración pública que son aquellos que enturbian, alteran, obstaculizan o impiden el normal funcionamiento de las entidades públicas o que llevan a que su gestión no se

desarrolle con objetividad, rectitud, honradez, diligencia y eficacia, existe como mecanismo de intervención la denuncia, la cual es el acto de poner en conocimiento de la autoridad aquellos hechos que constituyen un delito (infracción a la ley penal). De igual manera, la queja es la manifestación de inconformidad que presenta una persona con relación a la conducta irregular de uno o varios servidores públicos por la forma como desarrollan sus funciones.²⁷

4.3.11 Mecanismos informales. Se refieren a la acción que emplea la sociedad civil o la comunidad en la construcción de procesos colectivos que optimicen el bienestar de todos; se destacan el consenso, la concertación en la toma de decisiones, distribución de riesgos, cogestión por socios y autogestión, entre otros.

Los mecanismos de participación informal constituyen una opción voluntaria del pueblo, lejos de instancias convencionales que implican formación de sujetos sociales comprometidos con su desarrollo individual y colectivo capaces de expresar, construir y exigir condiciones para el ejercicio de sus derechos.

4.4 PARTICIPACIÓN CIUDADANA

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

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

²⁷ LEY 200 de 1995.

Cuando hablamos de participación ciudadana (entiéndase individual) en el control fiscal, también debemos hablar de participación comunitaria. “La cultura del autocontrol no debe construirse tan solo a nivel individual, sino colectiva y de manera horizontal”. En estrecha relación con la democracia participativa, adoptada como elemento esencial del Estado colombiano, se desarrollo la intervención ciudadana mediante una ley que organiza las formas y los sistemas de participación en la vigilancia de la gestión pública en los diversos niveles administrativos y en la evaluación de sus resultados (artículo 270 C.N.).

El control ciudadano es asimilable a un órgano del poder originario del pueblo (artículo 3) y expresión del derecho fundamental a participar en el control del poder político y de la administración pública (artículos 42 y 103 constitucionales; desarrollado por la Ley 134 de 1994, Ley 472 de 1998 y Ley 850 de 2003, entre otras). Dicho derecho puede manifestarse de múltiples formas tales como la revocatoria del mandato, las acciones populares, las veedurías ciudadanas, entre otras.

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

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

Las veedurías ejercen vigilancia preventiva y posterior del proceso de gestión y hacen recomendaciones escritas y oportunas ante las entidades que ejecutan los programas, proyectos o contratos así como ante los organismos de control del

Estado, con el objeto de mejorar la eficiencia institucional y la actuación de los funcionarios públicos.

Para facilitar la labor de las veedurías, la ley les otorga el derecho a obtener, de los supervisores, interventores, contratistas y de las entidades públicas contratantes, la información que permitan conocer los criterios que sustentan la toma de decisiones relativas a la gestión fiscal y administrativa. Esta información solicitada por las veedurías es de obligatoria respuesta.

De otra parte, la Ley 42 de 1993, al organizar el control fiscal, confiere a los contralores la obligación de promover y colaborar eficazmente con la ciudadanía en el ejercicio del control fiscal. Esta función se desarrolló mediante: a) el suministro de información de utilidad para posibilitar el ejercicio del control ciudadano; b) la formación de veedores ciudadanos en áreas relacionadas con la sensibilización y deliberación pública como ejercicios democráticos orientados a la construcción de agendas ciudadanas; c) la realización de auditorías articuladas con veedurías ciudadanas, mediante la convocatoria a organizaciones sociales, gremiales, académicas a participar con los auditores, en algunas etapas del ejercicio del control fiscal, y d) el establecimiento de un sistema de recepción y trámite oportuno de denuncias.

La participación ciudadana en la vigilancia de lo público y su articulación al ejercicio del control fiscal se constituye en una línea de armonización a la que se ha dado la prioridad requerida como tarea misional de los órganos de control fiscal. Tras este propósito la realidad constata que las contralorías han intentado y adelantado, muchas veces con éxito y en otras con no tanto, acciones en diferentes estrategias y con los medios y recursos a su alcance.

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

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

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

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

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

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

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

- Ser un documento marco para el nivel nacional que propone unas líneas de acción frente a cada una de las cinco estrategias del Sistema de Control Fiscal Participativo: **Estrategia de información, estrategia de formación, estrategia de atención de denuncias, estrategia de organización y estrategia de auditorías articuladas**; y como tal espera servir de derrotero para la construcción o planificación en municipios, distritos y/o departamentos de sendas agendas territoriales de armonización entre contralorías territoriales y las gerencias departamentales de la Contraloría General de la República.
- Ser la resultante de las contribuciones de las mesas de deliberación por estrategias que sesionaron en el Encuentro Nacional de Formación, con fundamento en las cinco agendas construidas en dichos ejercicios, para unificar en un cuerpo coherente y con una visión estratégica una sola agenda. Siendo así, se adoptó como criterio metodológico transformar cada una de las agendas por estrategia en un solo eje problemático para así integrar la Agenda Marco Nacional por cinco líneas estratégicas de acción.
- A su vez, las líneas de acción se conciben como espacios de armonización entre las contralorías desde el nivel territorial, por lo que su redacción se centró en los aspectos estrictamente referidos a las relaciones de comunicación, coordinación y concertación de actividades y recursos, dejando reservados los aspectos referidos a la ciudadanía como los impactos esperados por efectos de esa armonización de los órganos de control fiscal. Esta visión se plasmó en los objetivos o finalidad que se atribuye a los estados futuros en los que se transformó cada problema.
- Para facilitar los ejercicios de planificación de las Agendas Interinstitucionales Territoriales se propone una matriz que plasma frente a las líneas de acción con los indicadores de la Agenda Marco Nacional las actividades específicas que desarrollarán a ese nivel con sus respectivas metas, tiempos, recursos y responsables (matriz anexa) las cuales tienen como horizonte temporal para todas las agendas dos (2) años contados a partir de mayo de 2006.
- La Agenda Marco Nacional y las sendas Agendas Territoriales contarán con su debida formalización en las instancias correspondientes. De la misma manera y como respaldo a la voluntad política de los contralores de promover la participación ciudadana en el control a la gestión pública se realizó un acto administrativo de armonización del Sistema Nacional de Control Fiscal Participativo, cuyo principal instrumento será la Agenda Interinstitucional que hoy se concerta.

- La agenda requiere para su puesta en marcha y exitoso desarrollo de unos mecanismo de comunicación y de seguimiento que comprometen el concurso de los funcionarios desde el nivel territorial y que se escalará a nivel regional y hasta el nivel nacional. Para ello, se busca operar como redes de comunicación en servidores departamentales* donde se encuentran las contralorías de esta jurisdicción y a su vez se intercomunican con servidores regionales y el nacional. En este proceso de intercomunicación se hará uso de los medios de comunicación y tecnología al alcance de todos, sin desconocer las particularidades y diferencias entre las contralorías, los municipios, los distritos, los departamentos y las regiones, en todo caso, el servidor nacional de la red estructurará la estrategia operativa y de apoyo de esta red.
- Respecto del seguimiento, se concertará el mecanismo que se estime idóneo para monitorear y consolidar los avances y logros en el desarrollo de la agenda. De tal manera que se esperan en el marco de la videoconferencia sugerencias al respecto.

4.4.1 Tipología de la participación

◆ **Participación política.** Es la participación del ciudadano dentro de un proceso que tiene relación directa con lo político, y el poder político. Este tipo de participación se ejerce, generalmente, mediante el sufragio, y tiene por objeto tomar parte en una decisión de carácter político, vigilar el ejercicio del poder o incluso decidir sobre diversos asuntos concernientes a la estructura o acción del Estado. Es el caso del referéndum, o la revocatoria del mandato, o la consulta popular, o la elección de diferentes cargos que se surten mediante la elección popular. Es decir, que el ciudadano interviene para que el Estado, o cualquiera de sus instancias, tengan un efecto político en virtud de la voluntad del ciudadano. Este tipo de participación está regulado en el artículo 40 de la Constitución Política colombiana. En este tipo de participación es claro que el ciudadano termina decidiendo sobre un determinado aspecto que es sometido a su consideración.

* Hay que mencionar que en la actualidad se presenta en el país una evidente heterogeneidad en el desarrollo de la comunicación y coordinación entre las contralorías, desde los departamentos donde están operando efectivamente redes interinstitucionales de apoyo al control social en buena parte resultantes de la dinámica surgida en torno al Plan Nacional de Formación para el Control Social, pasando por los departamentos donde eventualmente y para coyunturas específicas se da alguna coordinación y cooperación, hasta los departamentos donde no existe ninguna dinámica de encuentro, diálogo y coordinación entre los órganos de control fiscal y mucho menos con otras entidades.

El objetivo de este tipo de participación es que el Estado tome la decisión expresada por la mayoría de los ciudadanos a través del sufragio o cambie de estrategias dependiendo del papel que realice la sociedad en la vigilancia de la acción o ejercicio del poder.

◆ **Participación administrativa.** Esta participación se caracteriza porque el ciudadano interviene o tiene la posibilidad de incidir en la toma de decisiones de la administración. Para entender esta participación es necesario tener claro qué se entiende por administración pública. Administrar “consiste en tomar las medidas y ejercer las acciones necesarias para manejar en la práctica el Estado y lograr los fines por él perseguidos, conforme a las reglas generales expedidas por el legislador. En consecuencia, la administración es la actividad consistente en reglamentar o ejecutar la ley. Esta actividad sí requiere un ejercicio permanente y es en gran medida de contenido práctico”.²⁸

Como se puede observar, la acción de la administración se refiere a la actuación cotidiana y permanente de los diferentes órganos de la administración, y es en ella donde el ciudadano tiene el mayor contacto con el Estado, pues difícilmente se puede pasar un día en que en el desarrollo de las actividades cotidianas no se tenga que recurrir a la administración. Este tipo de participación se clasifica a su vez en orgánica y funcional. La primera característica, hace referencia a la posibilidad que tiene el ciudadano de ser parte del órgano de la administración. Es el caso de aquellos comités de localidades o de diferentes alcaldías a los cuales se le da la posibilidad a los ciudadanos de ser miembro de ellos.

Por ejemplo, en materia ambiental, el caso típico de esta participación es la que tiene lugar en los consejos directivos de las CAR que están conformados por representantes del sector privado, de organizaciones no gubernamentales cuyo objeto es la protección del medio ambiente, y de los grupos étnicos. En esta clase de participación es claro que el ciudadano puede influir en la decisión y ser parte de ella, conforme al sistema de toma de decisiones que adopte cada organismo.

La participación funcional es aquella que tiene lugar cuando el ciudadano puede intervenir en los procesos que adelanta la administración, pero fuera de los órganos administrativos. Es decir que el administrado o ciudadano no hace parte del órgano que toma la decisión, sino que interviene en el proceso que se sigue

²⁸ RODRÍGUEZ, Libardo. Derecho administrativo. Bogotá, D.C.: Editorial Temis, 1996. p. 12.

para tomarla. En este caso, el ciudadano no es un invitado a observar el proceso, sino que se involucra con su opinión en el proceso decisorio, pero en ningún momento para desplazar a la administración en la toma de la decisión, sino para influir en ella. El administrado interviene en interés particular o en nombre de intereses supraindividuales o colectivos. Mediante este tipo de participaciones se busca expresar los conflictos e intereses existentes en torno al tema objeto de la decisión de la administración, por tal motivo en ocasiones se considera que la participación funcional busca reducir los conflictos de intereses presentes en la decisión. Por otra parte, mediante esta participación se pueden encontrar mecanismos de solución de los conflictos sin que se llegue a procesos judiciales.

En suma, la participación administrativa permite al ciudadano, o bien ser parte de los órganos de la administración en cuyo caso la participación se produce dentro de la acción administrativa, o bien intervenir en los procesos que lleva la administración para tomar una decisión, en cuyo caso la participación se da por fuera de la acción administrativa.

◆ **Participación jurisdiccional.** Mediante esta clase de participación el ciudadano interviene en los procesos jurisdiccionales para defender la legalidad o constitucionalidad de las normas. Nuestro país, como casi todos los países latinoamericanos, se caracteriza por una reivindicación de la Constitución y legalidad, como pilares y baluartes indispensables de una verdadera democracia. Esto ha conducido a introducir diversos mecanismos capaces de hacer efectivo este propósito. El objetivo de este tipo de participación es mantener incólume a la Constitución y el principio de legalidad que debe orientar a la administración. Tal es el caso de la acción de inconstitucionalidad, de nulidad, la acción de tutela y la acción popular.

◆ **Participación comunitaria.** Ésta es una participación que se da por fuera de los canales institucionales y es cuando la comunidad, sin ninguna injerencia del Estado procede a organizarse para desarrollar actividades o acciones que son el resultado de la ejecución de una política o son un proyecto de un organismo público o privado, nacional o internacional, y que para llevarse a cabo requiere el concurso de los ciudadanos organizados como comunidad, o bien son el resultado de la no acción del Estado que lleva a los ciudadanos a organizarse para llevar a cabo esas acciones ellos mismos, ante la ausencia de las entidades públicas.

También puede tener lugar cuando las comunidades se organizan para sacar adelante proyectos de su interés, pero que se encuentran fuera de toda injerencia o intervención del Estado en cuanto su objetivo, diseño y propósito. No interesa si

la comunidad logra alguna colaboración de una entidad pública pues ella es circunstancial y no implica una injerencia en el proyecto.

En algunas ocasiones la gestión de algunas entidades, impulsa la organización de la comunidad para llevar a cabo diversos proyectos y programas. Esta es igualmente una participación comunitaria, pues no requiere de una norma que la reglamente, sino que obedece a la iniciativa conjunta entre autoridades y comunidad, como una estrategia para sacar adelante proyectos de iniciativa local y reducir los conflictos.

4.5 PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN EL CONTROL FISCAL

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

4.5.1 Orientación de la participación ciudadana y comunitaria. La orientación que debería dársele a la participación ciudadana y comunitaria en el control fiscal.* Cabrera, para quien: la orientación de la participación ciudadana en el control fiscal: ...primero es el compromiso de la alta gerencia, segundo, una estructura adecuada a la estrategia diseñada y, tercer elemento al cual hay que referirse, es a la evaluación del desempeño y estímulos a los hombres y mujeres. Los seres humanos responden fundamentalmente a estímulos y amenazas, a “zanahorias” y a “garrotes”. Por supuesto que también hay motivación interna, pero la motivación interna y el altruismo hacen apenas parte de los estímulos que puede tener la persona en su interior.

* **Domínguez, orientación de participación ciudadana en el control fiscal.** Todo concluye en que es un problema de personas pues, como bien lo decía Mauricio Cabrera, el que quiere delinquir se da las mañas para hacerlo. Se trata, en consecuencia, de tener sujetos que no delincan por temor a los controles que minimizan el campo de acción de la corrupción.

4.6 NO DEBE HABER PODER SIN CONTROL

La mirada histórica no es algo apenas anecdótico. Como lo menciona Alberto Poveda, lo que ocurre es que en un Estado de derecho no puede existir ejercicio de poderes sin controles. Es decir, nadie puede tener poderes ilimitados sin control, toda vez que de serlo así, los funcionarios pueden extralimitarse y perder el norte de su adecuado desempeño, hasta el punto de incurrir en algunos casos, en el mal manejo del erario público, indebida destinación e inversión del mismo, presentándose inclusive casos de corrupción, que es, el abuso del poder público para obtener beneficios personales. Es aquella acción u omisión del servidor público que lo lleva a desviarse de los deberes formales de su cargo con el objeto de obtener algún tipo de beneficio personal. Entendemos por recursos públicos los ingresos de la Nación y de las entidades territoriales, los cuales deben ser destinados para el beneficio general de la comunidad, de acuerdo con las normas legales establecidas para el efecto y por servidor público, aquella persona que tiene acceso a información privilegiada y la posibilidad de decidir sobre el gasto público o la concesión de bienes y servicios.

Generalmente se identifica la corrupción como el pago de dinero o favores a servidores públicos e intermediarios de éstos, para que los ciudadanos tengan acceso a bienes y servicios que ofrece el Estado y que no le corresponderían en ausencia de este pago. En un ambiente de impunidad o de poca confianza en el sistema judicial y en los organismos de control, la ecuación tiende a ser favorable a los beneficios obtenidos por un acto de corrupción, pues la probabilidad de ser perseguido, procesado y condenado disminuye drásticamente. La ausencia de sanción social es también condición favorable para la corrupción.

En ambientes de impunidad no se evidencian los costos de la ilegalidad, por el contrario, se configura un mensaje opuesto al socialmente deseable: la ilegalidad es rentable pues sus costos son mínimos. Por este motivo, la corrupción en las instituciones encargadas de perseguir y sancionar a los criminales genera un círculo vicioso en el que los mayores niveles de corrupción producen mayores niveles de impunidad y viceversa.

Se parte del hecho de que la corrupción pública se concentra en sectores y niveles en los cuales hay más recursos económicos y en los que los servidores públicos deben tomar decisiones que producen valor económico. Es decir, sectores en los cuales se concentran altos niveles de recursos para inversión y en los cuales las decisiones sobre el otorgamiento de licencias o permisos traen consigo grandes retribuciones económicas para los beneficiarios de estos permisos o licencias.

Ahora bien, la contratación pública es la forma como se ejecuta el gasto público. Por este motivo, resulta obvia la existencia de numerosas denuncias y escándalos de corrupción relacionados con la contratación estatal. Esto ocurre en muchos lugares del mundo. Por otra parte en Colombia se encuentra la incidencia del narcotráfico en las instituciones. Puede suponerse que el narcotráfico sólo genera corrupción por la vía de los sobornos, gracias a su alto nivel de recursos económicos. No obstante, se encuentra el caso de grupos armados ilegales financiados por el narcotráfico y otras actividades ilegales como el secuestro y la extorsión, que tienen incidencia en actos de corrupción. El poder financiero derivado del narcotráfico ha penetrado las instituciones públicas colombianas y la coacción ejercida por grupos armados ilegales ha influido en las decisiones contractuales de las administraciones, y en los procesos de investigación, juzgamiento y sanción de actos de corrupción.

Colombia tiene constitucionalmente garantizado el derecho a la información. En este aspecto se ha avanzado significativamente, al garantizar el acceso a la información pública a todos los ciudadanos. A pesar de ello, todavía hace falta garantizar que la información se haga pública en tiempo real, esté disponible de manera constante y certificar su calidad. La información de las instituciones públicas debe contener datos sobre su presupuesto y la forma como este se distribuye y ejecuta, la información relativa a su personal y la de sus contratistas, así como la información sobre los procesos y trámites que se adelantan en cada entidad, incluyendo la información de sus procesos judiciales y conciliaciones.

De otra parte, en el nivel territorial frecuentemente se utiliza la disculpa de que las restricciones en el uso de tecnologías de información y telecomunicaciones no permiten poner a disposición de la comunidad la información sobre la gestión pública. Esta disculpa no puede aceptarse como válida, ya que existen mecanismos como los pregoneros y las carteleras de las iglesias, que son muy eficientes para ofrecer información sobre la gestión pública en comunidades pequeñas. En ocasiones, es necesario ejercer el derecho de petición para acceder a la información pública, lo cual no debería suceder si se tiene en cuenta que los servidores públicos están obligados a informar de manera constante a la comunidad sobre su gestión.

4.6.1 Marco legal contra la corrupción. En Colombia existe una amplia legislación y normatividad tendiente a luchar contra la corrupción, incluyendo sistemas de control social, control político y técnico. Desde el ejecutivo, en las últimas administraciones se ha implementado el Programa Presidencial de Lucha contra la Corrupción. También existen iniciativas desde la sociedad civil que han

impulsado propuestas innovadoras que se convierten en referentes para valorar el proceso de lucha contra la corrupción.

Con el propósito de fortalecer los mecanismos participativos y democráticos en el ejercicio del control ciudadano a la gestión pública, la Ley 489 de 1998, en sus artículos 34 y 35, refuerza el marco legal, al definir que cuando los ciudadanos decidan constituir mecanismos de control social a las entidades públicas, especialmente a través de la creación de veedurías ciudadanas, la administración está obligada a brindar el apoyo requerido para el ejercicio de este control. De igual forma establece el apoyo de las autoridades de control y de carácter judicial para el conocimiento y la resolución de los hechos que les sean presentados por dichas veedurías.

En consecuencia, las entidades y los organismos de la administración pública que sean objeto de esta vigilancia deberán tener en cuenta y llevar un registro sistemático de las observaciones de las veedurías y evaluar oportuna y diligentemente los correctivos que propongan para hacer eficaz su gestión. Por otro lado, las entidades responsables de proyectos objeto de control ciudadano deberán facilitar el acceso a la información, con excepción de aquella que se constituya materia de reserva judicial o legal.

Finalmente, esta norma establece el diseño y la promoción de acciones de formación a veedores para el control y fiscalización de la gestión pública en cabeza del Departamento Administrativo de la Función Pública y con el apoyo de la Escuela Superior de Administración Pública.

En estos términos se impuso una fuerza vinculante a la administración y a los entes de control, lo que materializa de esta forma el ejercicio del control fiscal participativo con base en el trabajo de las veedurías ciudadanas.

En este sentido, cuando la comunidad detecta malversación o detrimento de fondos o mal manejo de bienes, puede solicitar directamente al ente de control fiscal respectivo, la iniciación del proceso de responsabilidad fiscal que puede terminar con auto de responsabilidad fiscal, y contribuye de esta forma a la recuperación del patrimonio público.

En relación con la vinculación de la ciudadanía al control fiscal que ejerce la CGR, con la resolución orgánica 05049 del 9 de marzo de 2000, la entidad adoptó la

metodología para el proceso auditor, que consagra un capítulo a la participación ciudadana en el ejercicio de las auditorías a través de las quejas y denuncias presentadas por los ciudadanos o por las organizaciones sociales ante la Contraloría Delegada para la Participación Ciudadana. En esta reglamentación se exige que en el ejercicio del proceso auditor se debe verificar en la entidad auditada, la aplicación de las normas que permitan una amplia participación ciudadana en las diferentes etapas del proceso administrativo institucional, implementando por primera vez una línea de auditoría en el tema de la participación ciudadana.

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

Cuando se ejerce control ciudadano a la gestión pública estatal no se ejecuta lo controlado, porque el fin del control es que el Estado haga correctamente lo que le corresponde y que las veedurías no pierdan la objetividad involucrándose en su materialización. El control ciudadano implica que los particulares influyamos lícitamente en las decisiones del Estado y no por medio de acciones prohibidas como el soborno, las amenazas o la difamación de sus servidores, que también son los nuestros.

4.6.2 Formas de control a la gestión pública. Hay diversas clases de control a la gestión pública estatal, dependiendo de quién lo ejerza, del asunto sobre el cual recaiga y de cuándo se haga.

Según quién lo ejerza, es institucional o ciudadano: es institucional el que ejecutan los organismos oficiales de control o los que tienen funciones de control, como la Contraloría General de la República, la Procuraduría General de la Nación y las superintendencias; y es ciudadano si lo ejercemos los particulares, en grupos, como las veedurías u otras organizaciones, o individualmente.

Si recae en el manejo de recursos estatales y la obtención de resultados, se llama control fiscal y lo ejerce la Contraloría; si recae en la conducta de los servidores públicos, se llama control disciplinario y lo ejercen la Procuraduría y las Personerías.

Si se ejerce antes de que la gestión controlada se lleve a cabo, se llama anterior; si ocurre durante la gestión, es simultáneo, y si se presenta después, se llama posterior.

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

La ciudadanía puede controlar antes, durante y después de que ocurran todos estos aspectos de la gestión pública, salvo los que la ley deje fuera de su alcance. Estos son los asuntos sujetos a reserva, es decir, secretos; la gestión que emplea recursos privados que no pueden distinguirse de los públicos; y la parte puramente privada de la actividad de las entidades que prestan los servicios públicos.

El control a la gestión pública estatal se ejerce para prevenir o corregir casos de corrupción o ineficiencia en la gestión estatal. Cualquier problema detectado será de una de estas dos naturalezas o de ambas. En general, se entiende por corrupción el aprovechamiento indebido de los recursos estatales, para beneficio propio o de otra persona; ineficiencia es el uso inadecuado o inoportuno de recursos, sin obtención de beneficios ilícitos.

El control ciudadano a la gestión pública estatal tiene un sentido político y uno técnico, que se derivan directamente de sus propios elementos. Tiene un sentido político cuando intenta equilibrar el poder en las relaciones entre el Estado y los particulares. En efecto, la política es la interacción de los ciudadanos que, por tener intereses enfrentados, luchan por acceder al poder público o influir en él. El control ciudadano a la gestión pública estatal es una forma de participación que busca influir en el poder público

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

4.6.4 El control político

- La labor del control político sobre la administración es uno de los elementos centrales de la gestión de los concejales y fundamentales para articularlo con iniciativas y estrategias de transparencia y probidad de la gestión pública. Los Concejos son corporaciones administrativas que ejercen funciones de control en el ámbito local sobre la gestión gubernamental, el cual tiene sentido político ya que es una expresión del derecho de los ciudadanos de ejercer, ya sea de manera directa o por medio de sus representantes, un control sobre el ejercicio del poder político (Constitución Nacional, artículo 40)
- El artículo 38 de la ley 136 de 1994 faculta a los Concejos Municipales o Distritales a ejercer control político sobre las actuaciones del ejecutivo y de la Personería y la Contraloría, así como de las entidades descentralizadas, jefes de departamentos administrativos.
- La función del control político implica la posibilidad de que la corporación local de elección popular pida informes, haga efectiva la rendición de cuentas y genere responsabilidades por las decisiones adoptadas por el gobierno de turno. Los concejales tienen derecho a obtener información y respuestas oportunas a los cuestionarios enviados antes de la realización del debate.

4.6.5 Articulación del control político y ciudadano. Los concejales pueden articular esfuerzos con los ciudadanos organizados para ejercer los mecanismos constitucionales existentes para enfrentar casos de corrupción y generar agendas de compromisos éticos para garantizar la probidad y transparencia en la gestión pública.

Los concejales tienen la posibilidad de impulsar y presentar proyectos de acuerdo que tiendan a garantizar de manera real espacios democráticos de participación ciudadana y en particular de control social. Estas iniciativas pueden estar

orientadas a facilitar el acceso de la información de los asuntos de carácter público a los veedores, apoyar propuestas para orientar recursos dentro del plan de desarrollo, que fortalezcan iniciativas de la sociedad civil como los centros de participación, fortalecer los comités de pactos por la transparencia en términos de hacer visible su legitimidad, entre otros.

◆ **La rendición de cuentas.** Es un componente de los principios constitucionales de transparencia, publicidad y responsabilidad. Rendir cuentas es dar explicaciones, justificar, someter al examen público y a la revisión de la ciudadanía las decisiones y las actuaciones de los servidores públicos en desarrollo de su gestión.

4.7 VEEDURÍAS CIUDADANAS

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

Dicha vigilancia, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 270 de la Constitución Nacional, 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.

Una veeduría ciudadana, de acuerdo con la Ley 850 del 2003, es un mecanismo democrático de representación de los ciudadanos o de las organizaciones comunitarias, que permite vigilar la gestión pública de autoridades y entidades estatales o privadas, o de organizaciones no gubernamentales, en aquellos ámbitos, aspectos y niveles en los que total o parcialmente se empleen los recursos públicos.

4.7.1 Funciones generales de las organizaciones dedicadas al control ciudadano. Sus funciones se pueden resumir en dos modalidades; la primera tiene que ver con la relación entre la veeduría y el Estado: vigilar la gestión pública

y recaudar indicios y pruebas de corrupción o ineficacia en aquellas entidades que manejan recursos públicos; la segunda tiene que ver con la relación entre la veeduría y la comunidad que representa: de un lado, fortalecer la participación ciudadana y comunitaria en la toma de decisiones, la gestión de asuntos que los afectan y el seguimiento y control de proyectos de inversión, y de otro lado cuidar los intereses de las comunidades beneficiarias de la acción pública.

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

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

Por su parte, las veedurías ciudadanas tienen las siguientes funciones asignadas por el artículo 15 de la Ley 850 de 2003:

- Vigilar la constitucionalidad y participación en la planeación.

- Vigilar que los presupuestos se ejecuten rápida, equitativa y eficazmente, y que se destinen ante todo para necesidades básicas insatisfechas.
- Vigilar el proceso de contratación.
- Vigilar y fiscalizar la ejecución y calidad técnica de la gestión.
- Recibir informes, observaciones y sugerencias de ciudadanos y organizaciones.
- Pedir datos de la gestión a interventores, supervisores, contratistas, ejecutores, autoridades contratantes y otras.
- Comunicar a la ciudadanía los avances de su actividad.
- Dar sus informes a las autoridades correspondientes.
- Denunciar irregularidades de los funcionarios.

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

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

Las veedurías, como cualquier otro grupo, deben organizarse. Para esto, la ley ha dado ciertos parámetros: deben constituirse como veeduría, inscribirse en la Cámara de Comercio o en la Personería, llevar un manejo ordenado de los

recursos, rendirle cuentas a la comunidad que representan y dejarse examinar por cualquier ciudadano o entidad.

◆ **El conocimiento.** Un factor clave del desequilibrio entre la relación del Estado y los particulares es que muchas veces el primero tiene un conocimiento mayor de sí mismo y de los temas que le atañen, lo que le permite estructurar argumentos y justificaciones sólidas de sus decisiones y hacerlas difícilmente controvertibles si no tenemos una comprensión mínima de tales temas. La propia participación y, especialmente, el control ciudadano requieren de un cierto conocimiento para que el objetivo de cualificar la labor del Estado se cumpla, pues nadie mejora lo que no conoce.

El conocimiento abre las puertas a la claridad y a la veracidad, o sea, da la posibilidad de expresar de la manera más precisa y confiable lo que se sabe. Así pues, la adecuada combinación del conocimiento veraz de asuntos de fondo y de forma resulta en un fortalecimiento real de los particulares frente al Estado y hace que la balanza de poder se equilibre. Este es el primer paso para hacer posible una comunicación efectiva con el Estado.

◆ **La comunicación.** La falta de entendimiento, de comprensión, de visión de lo que el otro piensa o quiere se debe a una mala comunicación. La comunicación consiste en una negociación y un intercambio de sentido, donde mensajes, gente y «realidad» interactúan para que se produzca un sentido o entendimiento, una negociación e intercambio de valores y propósitos, en el que los mensajes, la gente y la realidad interactúan para lograr un propósito o entendimiento.

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

La ética comunicativa consiste en hacer tan comprensible lo que se dice que cualquiera, o al menos la mayoría, pueda entenderlo. Si no se hace, se dificulta al otro su posibilidad de actuar como un ser social, es decir, de relacionarse con más gente para lo que necesita y le interesa. Como se ha mencionado, éste es el sentido ético del control social: hacer transparente, legible y comprensible la relación entre Estado y veedurías.

Para el ejercicio de la transparencia en la gestión pública, la comunicación presenta por lo menos cuatro virtudes a saber: La primera virtud es la veracidad de la información, no es posible construir equilibrio y armonía basados en mentiras o en verdades a medias; la segunda virtud es la claridad; la tercera virtud es que la información que se pide y que se da esté completa; la cuarta virtud es decir las cosas a tiempo, es la oportunidad en la petición y el suministro de información

La organización, el conocimiento y la comunicación se ejercen al mismo tiempo en cada una de las actividades desarrolladas y en cada paso del proceso de control ciudadano.

4.8 CONTRALORÍAS

Las contralorías fueron concebidas como órganos técnicos, dependientes de los entes de elección popular, organizadas para garantizar el principio de legalidad del gasto y el cobro de los tributos y coadyuvar el ejercicio del control político sobre hacienda pública. A medida que los presupuestos fueron creciendo y aumentando en complejidad, las contralorías fueron adquiriendo relevancia por la capacidad de los cuerpos colegiados de asumir de manera directa y profesional la tarea de hacerle seguimiento y control a los dineros públicos y a los límites impuestos por el Congreso a las apropiaciones presupuestales.

De esta forma, desde 1923 e incluso con la reforma de 1945 cuando por primera vez aparece en la Constitución, se concibió la Contraloría. Entonces, la función pública de control fiscal se limitaba al ejercicio de un control formal de carácter numérico legal, ejercido de manera previa, preceptiva y posterior a cada operación que involucraba recursos del erario. La Asamblea Constituyente de 1991 modificó radicalmente esa concepción, al establecer en el artículo 113 que además de las ramas tradicionales del poder público (legislativa y ejecutiva) existen otras instancias, autónomas e independientes, para el cumplimiento de las demás funciones del Estado, entre las cuales se encuentran la función pública de control fiscal. En consecuencia la Constitución organiza a la Contraloría General de la

República (artículo 267), a las contralorías territoriales (artículo 272) y a la Auditoría General (artículo 274) como órganos de control, con lo cual el ejercicio de la función pública de control fiscal adquiere autonomía frente a los demás poderes.

4.8.1 Funciones de las contralorías. El nuevo modelo de control fiscal consagrado en la Constitución Política de 1991 significó un fortalecimiento de la gestión pública de control fiscal y, con ello, una concomitante ampliación del espectro de sus competencias y robustecimiento de las funciones constitucionales de las contralorías.

Dentro de las más significativas tenemos:

- Un control fiscal macro, ampliado con la obligación de entregar informes de carácter constitucional y legal respecto de temas sensibles para el control político, a cargo del congreso en el ámbito nacional y de las asambleas y concejos en el territorial.

- Con arreglo a la Constitución y a la Ley 42 de 1993, El contralor general y los contralores territoriales, en su ámbito de competencia, tienen la obligación de presentar anualmente a consideración del congreso, las asambleas y concejos, respectivamente, seis informes macrofiscales que constituyen la base del control político a la gestión fiscal gubernamental, a saber:
 - Informe de balance general de hacienda.
 - Informe consolidado de presupuesto y tesoro.
 - Informe consolidado de las finanzas públicas.
 - Informe consolidado de la deuda pública del Estado.
 - Informe consolidado de los sistemas de control interno.

- Informe de los aspectos generales del Estado, de los Recursos naturales y del ambiente.
- El poder ordena la suspensión de gestores fiscales “verdad sabida y buena fe guardada”, en lo que se constituye como la única excepción constitucional al derecho fundamental del debido proceso, en consonancia con las funciones de *ombudsman** entregadas de manera exclusiva a los contralores del país.

El artículo 268, en su numeral 8, consagra una delicada y potente función en cabeza de las contralorías: la de exigir, verdad sabida y buena fe guardada, la suspensión de funcionarios mientras culminan las investigaciones o los respectivos procesos penales o disciplinarios. Esta función corresponde a la incorporación de la figura *ombudsman* en nuestro ordenamiento constitucional, una iniciativa de origen sueco que constituye una excepción constitucional al derecho fundamental del debido proceso, por lo que en su interpretación deben aplicarse criterios restrictivos.

El principio de verdad sabida y buena fe guardada permite actuar preventivamente cuando el contralor tiene el convencimiento íntimo, con base en las pruebas recaudadas, de que el funcionario es responsable de los hechos investigados y debe ser separado del cargo, para evitar el entorpecimiento de la investigación. Cuando media solicitud del contralor, es obligación perentoria del nominador adoptar la decisión solicitada, por cuando se trata de un requerimiento con efectos vinculantes. Con todo, la medida es de carácter provisional, pues la persona afectada todavía no ha tenido la oportunidad de ejercer el derecho de defensa y, por tanto, los perjuicios derivados de la actuación son de responsabilidad directa del contralor, quién eventualmente podrá verse llamado a responder por un daño antijurídico (artículo 90 de Carta) en caso de prosperar la acción de reparación directa a que tiene derecho el funcionario suspendido.²⁹ La medida presupone la existencia previa de investigaciones fiscales o de procesos penales o disciplinarios en contra del funcionario suspendido y se mantendrá “mientras culminan las investigaciones o los respectivos procesos penales o disciplinarios” (artículo 268, numeral 8).

* Se trata de un alto comisionado de reconocida solvencia moral y respecto ciudadano que contribuye a combatir la corrupción administrativa, mediante el retiro de funcionarios del servicio público de manera reservada, cuando tiene el convencimiento moral de la autoría de una actuación corrupta sin contar con las pruebas insuficientes para seguirles causa penal.

²⁹ CONSEJO DE ESTADO. Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera. Auto de 30 de agosto de 2001. C.P. GIRALDO GÓMEZ, María Helena.

La facultad de convocar a audiencias públicas para la adjudicación de licitaciones como herramienta preventiva de transparencia y participación ciudadana en los procesos de contratación estatal.

La Audiencia Pública, es un mecanismo establecido en el artículo 72 de la Ley 99. Con ella se pretende buscar que la comunidad, las autoridades y el proponente del proyecto conozcan diversos aspectos de un proyecto. Es una típica participación funcional, y por ello no es decisoria, pero lo que en ella se trate debe ser tenido en cuenta por la autoridad ambiental al momento de tomar la decisión. En caso que la autoridad no lo tenga en cuenta en los considerandos del acto administrativo que decide, podrá dar lugar a una acción de nulidad por falsa motivación.

La audiencia pública puede ser solicitada durante el trámite de la expedición, modificación o cancelación de una licencia ambiental, y en los trámites de cualquier permiso, concesión o autorización. O cuando exista incumplimiento por parte del titular de las obligaciones legales o las impuestas en el respectivo permiso.

La audiencia pública puede ser solicitada por:

- El Ministro del Medio Ambiente.
- El Procurador General de la Nación.
- El Defensor del Pueblo.
- El director de la Corporación Autónoma Regional.
- El gobernador.
- El alcalde.
- Tres asociaciones sin ánimo de lucro.

- Por lo menos cien personas.

En Colombia la audiencia pública requiere petición de parte, a diferencia de otros países donde las audiencias públicas son obligatorias para la ejecución de ciertos proyectos sometidos a evaluación de impacto ambiental.

Debe ser convocada mediante edicto que permanecerá fijado durante diez días en la Secretaría General de la entidad convocante, es decir el Ministerio del Medio Ambiente o la CAR. Una vez se convoca, se suspenden los términos del trámite de la licencia ambiental o del permiso respectivo, por treinta días, y luego de transcurrido este plazo la autoridad ambiental puede decidir.

La existencia de conflictos alrededor de un proyecto, o en la zona donde éste se va a desarrollar, encuentra en la audiencia pública un espacio propicio para la manifestación del conflicto. Las intervenciones que se realicen pueden apuntar a temas relacionados con el proyecto, en cuyo caso la audiencia pública se convierte en un verdadero espacio donde confluyen todos los actores y elementos implicados en un proyecto, y exponen aspectos que podrían estar ocultos.

En estos casos la audiencia permite a la autoridad ambiental, al promotor del proyecto, e incluso a los actores del conflicto, dimensionar la viabilidad del proyecto, las acciones para neutralizar el conflicto o entender el verdadero alcance del proyecto. Se ha llegado incluso a observar en algunas audiencias que el proyecto no plantea ningún conflicto, sino la relación que pueda tener con problemáticas existentes en la zona.

Iniciativa legislativa o normativa ante el congreso, las asambleas y los concejos municipales y distritales, dentro del ámbito competencial de la respectiva corporación pública.

4.8.2 Funciones especiales al contralor general. Para ordenar, sistematizar y asegurar la congruencia y consistencia del sistema de control fiscal nacional, la Constitución dotó a la Contraloría General de la República las expresas facultades excepcionales, como son la potestad reglamentaria (artículo 268, numerales 1 y 12), que en el ordenamiento anterior solamente tenía el Presidente de la República, y la atribución de ejercer de manera excepcional el control posterior sobre cuentas de cualquier entidad territorial (artículo 267, inciso 3), acompañada de la capacidad de exigir informes sobre su gestión fiscal a los empleados oficiales

de cualquier orden y a toda persona o entidad pública o privada que administre fondos o bienes de la nación (artículo 268-4).

Uno de los elementos que expresa mejor el fortalecimiento del sistema de control fiscal contemplado por la constituyente de 1991 es la atribución de la potestad reglamentaria al Contralor General de la República, que lo faculta para dictar normas reglamentarias generales y de armonización del sistema de control fiscal. Dicha potestad corresponde, por principio general, al Presidente de la República, pero la Constitución consagra cuatro excepciones en cabeza de los órganos dotados de autonomía para el ejercicio de funciones separadas de las tres ramas tradicionales del poder. Tal es el caso del Consejo Superior de la Judicatura, la Junta Directiva del Banco de la República, el Consejo Nacional Electoral y la Contraloría General de la República.

En el caso de la contraloría, dicha potestad constitucional se encuentra limitada, por la propia Constitución, a las materias contenidas en los numerales 1 y 12 del artículo 268 de la Carta. Es decir, para la prescripción de métodos y la forma de rendir cuentas los responsables del manejo de los fondos o de los bienes de la nación; para indicar los criterios de evaluación financiera, operativa o de resultados que deben seguirse, y para dictar normas generales de armonización de los sistemas de control fiscal de todas las entidades públicas del orden nacional y territorial.³⁰

Es de anotar que las tres materias señaladas son de distinta naturaleza y, por tanto, su ejecución por parte de la Contraloría General, por una parte, y de las contralorías territoriales y la Auditoría General de la República en razón de su régimen de autonomía, por otra parte, tienen alcance y contenido distintos.

4.8.3 Responsabilidad fiscal. La responsabilidad fiscal tiene dos acepciones distintas, ambas relevantes para el control fiscal. La primera es la responsabilidad resarcitoria tradicional, según la cual, siguiendo los preceptos de la responsabilidad civil, quien profiere un daño debe pagar la indemnización correspondiente al titular de derecho conculcado, y que podríamos denominar “responsabilidad fiscal micro”. A esta acepción se refiere el artículo 268, numeral

³⁰ CORTE CONSTITUCIONAL DE COLOMBIA. Sentencia C-384 de 13 de mayo de 2003. M.P. VARGAS HERNÁNDEZ, Clara Inés.

5, cuando establece la función de los contralores de “establecer la responsabilidad que se derive de la gestión fiscal”, ampliamente regulada en la Ley 610 de 2000.

La segunda acepción de responsabilidad fiscal corresponde a un sentido sustancial de índole política, mediante la cual los funcionarios encargados de diseñar y ejecutar la política fiscal del Estado deben asegurar la disciplina fiscal que evite grandes trastornos económicos, en razón de un gasto público violatorio de los principios de coherencia macroeconómica, homeostasis presupuestas y transparencia fiscal, y deben responder por sus acciones y omisiones políticamente, sin que ello excluya la responsabilidad fiscal propiamente dicha, así no haya sido objeto de sistematización legal ni doctrinaria. Este tipo de responsabilidad fiscal se encuentra regulado de manera incipiente en la Ley 819 de 2003, por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones, y se podría denominar “responsabilidad fiscal macro”.

◆ **Responsabilidad fiscal micro.** La responsabilidad fiscal tiene su fundamento en los artículos 6 y 268 de la Constitución. Una caracterización de ella podría hallarse en la sentencia C-619 de 2002 de la Corte, donde se afirma:

(...) tiene como finalidad o propósito específico la protección y garantía del patrimonio del Estado, buscando la reparación de los daños que éste hay podido sufrir como consecuencia de la gestión irregular de quienes tienen a su cargo el manejo de los dineros o bienes públicos – incluyendo directivos de entidades públicas, personas que adoptan decisiones relacionadas con gestión fiscal o con funciones de ordenación, control, dirección y coordinación, contratistas y particulares – por razón de los perjuicios causados a los intereses patrimoniales del Estado”.³¹

Corresponde a los contralores declararla a través del trámite de un proceso de responsabilidad fiscal de carácter administrativo, cuyo fallo es recurrible ante lo contencioso administrativo.

³¹ CORTE CONSTITUCIONAL DE COLOMBIA. Sentencia C-619 de 2002. M.P. CÓRDOBA TREVIÑO, Jaime y ESCOBAR GIL, Rodrigo.

A pesar de su estirpe procesal, que conlleva al seguimiento de distintas etapas y el cumplimiento de términos con la principal obligación de respetar el principio del debido proceso y, en especial, el derecho a la defensa que éste comporta, el proceso de responsabilidad fiscal no es sancionatorio sino patrimonial resarcitorio, en los términos del artículo 90 de la Constitución. Por ello, la Corte Constitucional ha indicado que el grado de culpa que debe probarse es el de la culpa grave o dolo, en razón a lo que considera una especie del proceso de repetición allí previsto. Dicho pronunciamiento, hecho a través de sentencia C-619 de 2002, declaró inexecutable el parágrafo 2 del artículo 4 de la Ley 610 de 2000 y la expresión “leve” contenida en el artículo 53 de la Ley 610 de 2000.

El fallo, que contó con cuatro salvamentos de voto, ha sido objeto de diversas críticas, por cuanto establece un modelo de comportamiento en materia de control fiscal que no se compare con las exigencias constitucionales y legales de la función administrativa. En efecto, la definición de culpa leve corresponde, en el Código Civil, a aquel comportamiento que sigue un buen padre de familia (un funcionario diligente) en sus propios negocios, en oposición al modelo de negligencia extrema previsto para el dolo y la culpa grave, hoy el único exigible para efectos de la deducción de responsabilidad fiscal.

◆ **Responsabilidad fiscal macro.** Los informes de los contralores, como herramienta para el control político a cargo de las corporaciones de elección popular. De manera simétrica, la responsabilidad fiscal macro podría deducirse de las actuaciones irregulares en el frente macro fiscal, aun cuando la ley 819 de 2003, después de normar lo relacionado al macro fiscal de mediano plazo, con el detalle de las metas del superávit primario, evaluación de las principales actividades “cuasifiscales” realizadas por el sector público, estimación del costo fiscal de las exenciones, deducciones o descuentos tributarios existentes, la inclusión de indicadores de gestión presupuestal y de resultados de los objetivos, planes, programas desagregados para mayor control del presupuesto, se abstiene de incorporar consecuencias sobre la negligente gestión, proyección o aplicación de dichas políticas de disciplina fiscal. Se limita a establecer en su artículo 26 que “el incumplimiento de la presente ley por parte de los servidores públicos responsables, en el correspondiente nivel de la administración pública, será considerado como falta disciplinaria, conforme a lo dispuesto por la Ley 734 de 2002 para el efecto”, sin extender la cobertura de la responsabilidad fiscal por negligencia, acciones u omisiones graves en materia de diseño, ejecución, proyección de variables; en fin, los elementos sustanciales de la responsabilidad por las consecuencias de las políticas fiscales estatales.

4.8.4 Capacidad sancionatoria. La corrupción es una variable que depende de las oportunidades y de la capacidad sancionatoria que una sociedad tenga y se acercaba en buena medida a las ideas spinozistas sobre la sociedad y el Estado. Casi nadie niega que se necesiten sanciones para diversas conductas de los individuos, pero lo que a veces se olvida es que antes de poner el énfasis en la sanción, hay que comprender primero mejor el origen y las causas de los comportamientos de los individuos y de las comunidades. Es lo que exponía Spinoza en la *Ética*, antes de reprimir las pasiones y tratar de hacerlas desaparecer por cualquier medio al alcance, es indispensable conocer su funcionamiento.

4.8.5 Erigir la bondad como principio. Tomar un punto de partida spinozista es erigir la bondad como principio. La bondad como principio sería confiar en los individuos y en las comunidades -a riesgo de equivocarse-, y evitar partir del “miedo” como principio fundador de la sociedad, y como sustento de las instituciones. Pero como lamentablemente esta afirmación sólo puede quedarse en el papel, es necesario convocar figuras como las sancionatorias.

4.8.6 Poder sancionatorio en materia administrativa fiscal. El mismo numeral 5 del artículo 268 faculta a los contralores para imponer sanciones pecuniarias, lo que ha interpretado la Ley 42 de 1993, artículo 101, como la competencia para imponer multas a los servidores públicos y particulares que manejen fondos o bienes del Estado, cuando no comparezcan a las citaciones que se les hagan; no rindan cuentas o informes exigidos o lo hagan extemporáneamente; reciban glosas de forma en la revisión de sus cuentas; entorpezcan o impidan el cabal cumplimiento de las funciones de las contralorías o no les suministren las informaciones solicitadas; no cumplan con la obligación de asegurar los fondos o valores o bienes bajo su responsabilidad o las aseguren en cuantía inferior a la requerida; no adelanten las acciones tendientes a subsanar las deficiencias señaladas por las contralorías, y no cumplan con las obligaciones fiscales, que les corresponden. Se trata de una facultad conminatoria para darle fuerza a las instrucciones de las contralorías, en defensa del patrimonio estatal y garantizar el acatamiento a sus requerimientos de información cierta, completa y oportuna para el eficaz cumplimiento de su misión constitucional.

4.8.7 Rigidez de la pena. Es la rigidez de la sanción y su eficacia lo que logra disuadir un crimen o un fraude. Similares argumentos se han planteado en todas las épocas y en diversos escenarios. Nadie olvida que este tema de las sanciones, en cuanto al control fiscal, fue planteado en los orígenes mismos de la República por el Libertador, cuando firmó un decreto donde se declaraba la pena de muerte para delitos fiscales. Faltaría hacer un análisis completo, primero de lo efectivo de

la medida, es decir, si ésta llegó a disminuir el desfalco en el Estado, y luego habría que establecer si hubo personas condenadas o no, y en caso de haberlas, si fueron realmente culpables o no.

Argumentos tendientes a endurecer las penas y las sanciones son los que permiten que en algunos países, de dudosa reputación en cuanto a los derechos humanos, se aplique la pena de muerte, sin que esto derive necesariamente en la disminución de los delitos. Como lo ha escrito ampliamente en diversas publicaciones Mauricio García Villegas: “el delito no solamente puede estudiarse con respecto a las sanciones. Además, se requiere igualmente un sistema de justicia suficientemente imparcial y eficiente para que se condene a los verdaderos responsables de los delitos”.

4.9 AUDITORÍA SOCIAL

La Auditoría General de la República y las contralorías se obligan a asumir un intenso papel en la tarea de sensibilización acerca de la importancia del respeto por lo público, adaptando sus políticas a la necesidad apremiante de detener y evitar prácticas corruptas en el seno de la administración. El desarrollo de un modelo de auditoría social, nutrido con la información de los propios organismos de control asegura que, si las recomendaciones son conocidas por la prensa, la ciudadanía, las agremiaciones cívicas y la academia, la lucha contra la corrupción y el despilfarro tendrán un sólido sustento.

La participación ciudadana en la vigilancia de la gestión pública, en los diferentes niveles administrativos, ha sido escasa en los trece años de aplicación de las normas de la Constitución. Ésta se ha limitado a algunas veedurías de carácter esporádico en algunas pocas localidades. Sin embargo, en la reestructuración que se hizo de la Contraloría General de la República en el año 2000, se creó la Contraloría Delegada para la Participación Ciudadana, a la cual se le asignaron las funciones de facilitación de los procesos de participación, entre ellos los de canalizar las denuncias de los ciudadanos, y de las acciones ciudadanas; promover y el estimular la participación ciudadana; apoyar el desarrollo de veedurías de la sociedad civil para hacerle seguimiento a los proyectos que acometan las entidades con fondos públicos; capacitar a los ciudadanos que estén interesados en participar en los procesos de vigilancia ciudadana, entre otras.

La Contraloría General de la República reporta, en su reciente informe, la Constitución de 25 Comités de Vigilancia Ciudadana para Proyectos de Alto

Impacto, integrados por representantes de las universidades, medios de comunicación, gremios económicos, sociedades profesionales, organizaciones civiles, sindicatos, y sectores que, por su nivel técnico, puedan emitir conceptos y generar opinión pública acerca del desarrollo de los proyectos de inversión estatal de mayor cuantía e impacto social. También informa la Contraloría de la conformación de diez comités de vigilancia ciudadana a proyectos de interés de grupos poblacionales definidos, con los cuales se busca no solo la participación en la vigilancia del uso de los recursos, sino también elevar la sensibilidad social, potenciar los procesos organizativos de la sociedad alrededor de problemas concretos, y construir redes sociales para el control.

Los procedimientos de carácter legal emitidos por el gobierno nacional han reforzado la existencia en el país de una mayor conciencia acerca de la necesidad de que los ciudadanos ejerzan vigilancia y control a la función pública. La participación ciudadana en el control de la administración del Estado no se limita a la figura de las veedurías ciudadanas exclusivamente, sino que se extiende a otras formas representativas de la comunidad tales como las organizaciones sociales y comunitarias, las organizaciones no gubernamentales, así como a otras formas de intervención ciudadana en la administración. La participación democrática no sólo implica el derecho a decidir sobre los asuntos de interés colectivo, sino también el deber de fiscalizar la ejecución de obras, el resultado de las mismas y la prestación de servicios por parte de las entidades del Estado, exigiendo a través de su actuación la transparencia, eficiencia y la oportunidad de las decisiones públicas.

Desde 1994 la Contraloría General de la República habilitó un espacio para que los ciudadanos denunciaran las irregularidades en el manejo de los recursos públicos, creando la División de Participación Ciudadana. Sin embargo, los resultados no fueron los esperados. Varias razones explican esta situación: En primer lugar, y por disposiciones legales consagradas en la ley 106 de 1993, no se reconoció el verdadero valor estratégico de la participación ciudadana en el ejercicio del control fiscal, aún cuando en la Constitución Política de 1991 se consagró principio esencial del Estado.

Adicionalmente la resolución 3473 de junio de 1994, creó la División de Participación Ciudadana en una estructura administrativa que limitó la posibilidad de que sus actividades tuvieran un impacto en el territorio nacional. Como consecuencia de lo anterior, la División de Participación se convirtió en una oficina más, encargada de tramitar quejas y denuncias ciudadanas sin que la Contraloría General de la República pudiera definir una política institucional que le permitiera

canalizar de manera eficiente este importante recurso para recobrar la credibilidad ante la ciudadanía.

4.10 ASPECTOS GENERALES DEL CONTROL FISCAL PARTICIPATIVO

El control fiscal participativo está conformado por cinco estrategias, a saber:

- Formación.
- Denuncia y quejas.
- Información.
- Auditorías articuladas.
- Organización.

4.10.1 Formación. Para hacer más efectiva la contribución de los ciudadanos y de las organizaciones sociales en el control y vigilancia de la gestión pública, la Contraloría Delegada para la Participación Ciudadana, en el nivel central, y las gerencias departamentales, en el nivel desconcentrado, adelantan actividades de formación con acciones de sensibilización, capacitación y de deliberación pública.

- **Acciones de sensibilización y capacitación:** Para participar en las acciones de formación, el ciudadano o la organización social interesada puede comunicarse y solicitar su participación en cualquiera de las acciones educativas que promueve la Contraloría General de la República, con base en los desarrollos temáticos y metodológicos elaborados y que también se encuentran publicados por la mencionada entidad.

- **Deliberación pública:** Teniendo en cuenta que la participación ciudadana implica el derecho a deliberar y decidir sobre los asuntos de interés colectivo, la Contraloría General de la República promueve espacios de deliberación concebidos como ejercicios democráticos orientados a la construcción de Agendas

Ciudadanas, dentro de un proceso de comunicación, fundamentado en el diálogo para crear consensos en la búsqueda de soluciones viables, posibles y pertinentes que contribuyan al bienestar colectivo.

En este sentido, se viene impulsando la realización de foros de interés ciudadano y las audiencias públicas, como espacios democráticos que constituyen instrumentos de participación ciudadana que permiten a personas naturales y jurídicas, públicas y privadas, informarse e intercambiar criterios, hacer observaciones y propuestas, así como denunciar presuntas irregularidades sobre planes, proyectos, programas y recursos que son de interés de la colectividad.

El ciudadano o la organización social interesada en participar debe inscribirse previamente, de acuerdo con el procedimiento establecido en la convocatoria que realiza la contraloría para tales fines, en su debida oportunidad.

- **Mejoramiento de las acciones de formación:** Con el fin de medir la satisfacción del ciudadano o la organización social que se vincula a las actividades de formación, la Contraloría General de la República, constantemente adopta instrumentos que permiten evaluar tanto los contenidos, como el facilitador y el evento en general, para adelantar los correctivos necesarios en procura de una acción educativa más efectiva.

4.10.2 Denuncias y quejas. El sistema permite la recepción de quejas y denuncias de la ciudadanía mediante la cual los interesados ponen en conocimiento de la Contraloría General de la República, los hechos que a su modo de ver consideran irregulares, para que se dé inicio al trámite que corresponde. La competencia para proceder de manera efectiva frente a las quejas y denuncias de la ciudadanía se circunscribe a aquellas que tienen que ver con presuntos malos manejos de los recursos y bienes del Estado.

El ciudadano puede interponer su denuncia en forma verbal o escrita, por presentación personal ante un funcionario de la Contraloría General Delegada para la Participación Ciudadana o ante las gerencias departamentales de la Contraloría General en las capitales de todos los departamentos del país.

4.10.3 Información. Teniendo en cuenta que todos los ciudadanos tienen el deber y el derecho de acceder a la información como requisito previo para obtener conocimiento, tener conciencia y opinión frente al manejo de lo público y de esta

manera fundamental cualquier acción comprometida, la Contraloría General de la República, la delegada para la participación ciudadana y las gerencias departamentales ponen a disposición de los ciudadanos, por distintos medios, información de utilidad que posibilita el ejercicio del control ciudadano.

En consecuencia, cualquier persona interesada puede obtener información, consultar diferentes documentos y pedir orientación sobre sus diferentes inquietudes a dicha entidad.

4.10.4 Auditorías articuladas. En desarrollo del proceso auditor, la Contraloría General de la República convoca a las organizaciones sociales, gremiales, académicas y demás organizaciones civiles, para que participen, de la mano con los auditores, en algunas etapas del ejercicio del control fiscal, con miras a enriquecer este proceso con sus aportes técnicos, fundamentados en el conocimiento que tienen de la entidad sujeto de control.

El espíritu de esta estrategia se centra en la articulación de organizaciones sociales, legalmente constituidas, que tengan conocimiento de la entidad, o del negocio o sector de la entidad objeto de auditaje y cuya trayectoria permita tener la certeza sobre la observancia de los principios de confidencialidad, objetividad y seriedad, responsabilidad, reserva y estricto cumplimiento de su papel, para que puedan realmente aportar un valor agregado al ejercicio de vigilancia del buen uso de los recursos públicos.

Las organizaciones sociales interesadas en participar son sensibilizadas sobre esta estrategia, manifestando su aceptación por escrito y suscribiendo previamente convenios de cooperación para la vigilancia de la gestión pública.

Atendidos estos requisitos, se inicia la etapa de ejecución, que incluye la realización de mesas de trabajo articuladas que se programan en las diferentes fases del proceso auditor, en las cuales participan: el equipo auditor, el representante de la organización de la sociedad civil articulada y el funcionario de enlace de participación ciudadana de la Contraloría General de la República.

◆ **Propósitos de las auditorías articuladas**

- Vincular a la sociedad organizada en el ejercicio de la vigilancia del buen uso de los recursos públicos y ejercer control social a las entidades del Estado mediante la participación organizada de la ciudadanía;
- Fortalecer el enfoque integral del control fiscal, a través del control social;
- Vincular a las organizaciones de la sociedad civil en el seguimiento de los planes de mejoramiento de las entidades auditadas;
- Recibir y analizar los aportes de la sociedad civil organizada, que permita de mejor manera procurar el buen uso de los recursos públicos.

Desde esta estrategia, las organizaciones sociales se pueden articular a otras estrategias del control fiscal participativo, tales como, a la de organización, conformándose como veeduría o comité de vigilancia ciudadana a procesos, planes, proyectos o programas de la entidad auditada; la de formación, solicitando capacitación en los temas que considere necesarios para el ejercicio del control ciudadano y de acuerdo con la oferta de la Contraloría General de la República; igualmente, puede presentar iniciativas motivadas para que el proceso auditor se efectúe en puntos de control que consideren relevantes. Finalmente, a la estrategia de información, consultando las publicaciones e informes que sobre diferentes temas ha producido la entidad en referencia.

4.10.5 Organización. La acción organizada de los ciudadanos es lo que construye el tejido social, así pasamos de ciudadanos a ciudadanía y de organizaciones desarticuladas o aisladas, a sociedades organizadas que en sí mismas aspiran a ampliar el alcance y el impacto del control ciudadano.

Veedurías ciudadanas o comités de vigilancia ciudadana: Con fundamento en el mandato constitucional contenido en el Artículo 270 y la reciente expedición de Ley 850 de 2003, mediante la cual se reglamentan las veedurías ciudadanas, entendidas éstas como mecanismo democrático de representación que les permite a los ciudadanos y a las organizaciones sociales ejercer la vigilancia sobre la gestión pública.

La Contraloría General de la República promueve la conformación de veedurías o comités de vigilancia ciudadana que funcionan como organizaciones específicas de control y se especializan en proyectos plenamente identificados, bien sea porque son de su interés o porque su impacto y el monto de los recursos es tal que motiva a la entidad a promover su conformación.

Como resultado de los procesos de formación o por solicitud de grupos de ciudadanos interesados en hacer control ciudadano a proyectos específicos, gestión de alguna entidad o la prestación de algún servicio, la Contraloría Delegada para la Participación Ciudadana y los grupos de participación de las gerencias departamentales promueven la conformación de distintas representaciones de la sociedad civil en veedurías o comités de vigilancia ciudadana, ofreciéndoles capacitación y asesoría, para así concretar la articulación con las estrategias de formación e información presentadas anteriormente.

Para la conformación de estas organizaciones, la contraloría ha definido un proceso que tiene varias etapas que van desde la definición del objeto de control ciudadano y la identificación de actores, hasta su constitución legal de conformidad con la Ley 850 de 2003, así como el establecimiento de alianzas estratégicas para el logro de un control ciudadano efectivo.

4.11 DEFINICIONES

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

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

Atención telefónica: Trámite mediante el cual se da recepción en una línea telefónica dispuesta durante en horario de oficina, que permite al ciudadano

expresar sus quejas, peticiones, reclamos o denuncias, o formular consultas que competen al papel de un funcionario o dependencia de la contraloría en particular, con la normatividad vigente sobre diferentes temas de carácter público y con la gestión pública en general a nivel de la administración municipal.

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

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

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

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

Reclamo: Acto originado cuando se notifica a las autoridades de la suspensión injustificada o de la prestación deficiente de un servicio.

4.12 PRINCIPIOS

Es importante mencionar que el ejercicio del control fiscal debe desarrollarse conforme a los principios establecidos, los cuales soportados en mecanismos de participación ciudadana como el Control Fiscal Participativo, encuentra no sólo su razón de ser, sino su materialización, a saber:

Eficiencia: Sirve para determinar si en igualdad de condiciones de calidad, los bienes y servicios se obtienen a menor costo. Sus conclusiones permiten establecer si los costos en que incurren las entidades públicas encargadas de la producción de bienes y la prestación de los servicios son los más adecuados para lograr sus objetivos.

Economía: Busca establecer a nivel micro, si la asignación de los recursos ha sido la más conveniente para maximizar los resultados. A nivel macro, se pretende determinar si la asignación global de los recursos financieros del Estado entre sus diferentes objetivos, es la más adecuada para cumplir con sus finalidades sociales.

Eficacia: Contribuye a verificar si los resultados de la gestión pública guardan relación con los objetivos y metas de las entidades y se logran de manera oportuna. Al propósito general de este principio le sirve de manera especial el control físico, el cual se ejerce tanto en lo relacionado con la cantidad, como en los términos de la calidad y la oportunidad con que se realiza la gestión en toda la entidad pública.

Equidad: Este principio permite identificar los receptores de la acción económica del Estado, y analizar la distribución de costos y beneficios entre sectores económicos y sociales, y entre entidades territoriales.

Valoración de costos ambientales: A través de este principio se busca facilitar la cuantificación del impacto que causan los distintos agentes económicos por el uso y deterioro de los recursos naturales y el medio ambiente, además sirve para evaluar la gestión de protección, conservación, uso y explotación de los mismos.

El ejercicio del control fiscal en Colombia está fundamentado en una serie de principios, sistemas, que son los que le permiten a las entidades de control pronunciarse sobre la gestión de las entidades del Estado en sus distintos niveles. Por consiguiente, en desarrollo de las funciones encomendadas a las entidades de control, “la Contraloría General de la República” ha venido desarrollando distintos mecanismos que han fortalecido y unificado el ejercicio del control fiscal en Colombia.

De poco sirve un Estado eficiente si su legitimidad esta cuestionada por la presencia de la corrupción en sus mecánicas de gobierno. De poco sirve un

Estado transparente y pulcro si sus acciones no satisfacen las urgentes demandas de los ciudadanos. Esa es la razón por la cual se concibe la misión de la Contraloría General de la República como la del órgano independiente de control, que, alejado de las dinámicas políticas, propicia, en forma técnica, la construcción permanente de moralidad y eficiencia en la gestión pública.

La Contraloría General de la República, en aras de cumplir su misión y concretar la visión, ha establecido principios corporativos que están relacionados con las áreas misionales y de apoyo, como con el fortalecimiento y modernización de la entidad. Como máximo órgano de control fiscal del Estado, tiene la misión de procurar el buen uso de los recursos y bienes públicos y contribuir a la modernización del Estado, mediante acciones de mejoramiento continuo en las distintas entidades públicas.

La Constitución Política de 1991, en su artículo 267, establece que: "El control fiscal es una función pública que ejercerá la Contraloría General de la República, la cual vigila la gestión fiscal de la administración y de los particulares o entidades que manejan fondos o bienes de la Nación".

En la Carta Política, el control fiscal a la gestión pública pasó de ser previo y perceptivo, a posterior y selectivo. No obstante, el nuevo enfoque del control permite la aplicación de un control de advertencia o de prevención, para que el administrador público conozca en tiempo real las inconsistencias detectadas por la contraloría y, mediante la aplicación de un control de corrección, proceda a subsanarlas, con lo cual lograremos entidades más eficientes y eficaces, cumpliendo con el fin último del control que es el mejoramiento continuo de las entidades públicas.

Evalúa los resultados obtenidos por las diferentes organizaciones y entidades del Estado, al determinar si adquieren, manejan y/o usan los recursos públicos dentro del marco legal, sujetos a los principios³² de economía, eficiencia, eficacia, equidad y sostenibilidad ambiental. Examina la razonabilidad de los estados financieros de los sujetos de control fiscal y determina en qué medida logran sus objetivos y cumplen sus planes, programas y proyectos.

³² CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA. Página Web, Internet Explorer.

Tiene a su cargo establecer la responsabilidad fiscal de los servidores públicos y de los particulares que causen, por acción o por omisión y en forma dolosa o culposa, un daño al patrimonio del Estado. Impone las sanciones pecuniarias que correspondan y las demás acciones derivadas del ejercicio de la vigilancia fiscal. Procura, igualmente, el resarcimiento del patrimonio público. En ejercicio de la denominada jurisdicción coactiva, intenta recuperar los recursos y bienes públicos que han sido objeto de deterioro como resultado de su mala administración o que han sido apropiados en forma indebida por los funcionarios o por los particulares.

Adicionalmente, la Contraloría General de la República genera una cultura de control del patrimonio del Estado y de la gestión pública. El organismo fiscalizador promueve la transparencia en el uso de los recursos públicos, mediante un proceso estratégico y focalizado en aquellas entidades y/o áreas de alto riesgo previamente identificadas.

La Contraloría General de la República, vincula activamente a la ciudadanía en el control de la gestión pública y apoya técnicamente al Congreso de la República para el ejercicio del control político y el desarrollo de la función legislativa.

En síntesis, la Contraloría General de la República, fundamenta su gestión en los principios previamente anotados, en aras de cumplir sus cometidos.

4.13 MARCO JURÍDICO REFERENCIAL

4.13.1 Normatividad legal-constitucional. Con la expedición de la Constitución Política de 1991, se abrieron destacados espacios de participación ciudadana como no habían existido jamás en el país, de tal forma que la constitución Política paso a ser una autentica caja de herramientas al servicio de las personas en todos los escenarios en que se pueden encontrar en que se pueden encontrar, sin distinción de clase social, edad , oficio o profesión, religión, raza o color.

Como nuestra Constitución colombiana es un conjunto de normas fundamentales para la organización del Estado, que regulan el funcionamiento de los órganos del poder público, y establecen los principios fundamentales para el ejercicio de los derechos y la garantía de las libertades dentro del Estado, todo lo anterior nos lleva a establecer que la ley fundamental consagra dos objetivos: primero organiza la vida institucional del país, segundo reúne los derechos y deberes que a los ciudadanos les está reconocido dentro de la sociedad.

A partir de la implementación de pautas constitucionales se han establecido y formalizado los espacios de participación ciudadana, y mediante la expedición de leyes se han reglamentado, de manera amplia y precisa, los espacios de participación en diferentes sectores como el social, político, económico, ambiental y para el ejercicio del control.

La Constitución Política, en 19 artículos, brinda a los ciudadanos los instrumentos y mecanismos para el ejercicio de la participación ciudadana, que le permiten intervenir directamente en el proceso social, en el encuentro de diversas fuerzas sociales con finalidades e intereses sociales con finalidades e intereses contrapuestos, ayudando a la construcción de la vida colectiva por el poder popular que contribuya a combatir la pobreza, la violencia y la corrupción, originadas por fallas estructurales.

◆ **Normas constitucionales para la participación ciudadana**

◆ **Los fines esenciales para la participación**

Artículo 2° C.P. Son fines esenciales del Estado: “...facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, administrativa y cultural de la nación...”.

◆ **Participación de los jóvenes**

Artículo 45° C.P. “...El Estado y la sociedad garantizan la participación activa de los jóvenes en los organismos públicos y privados que tengan a cargo la protección, educación y progreso de la juventud...”

◆ **Participación de la tercera edad**

Artículo 46° C.P. “El Estado, la sociedad y la familia concurrirán para la protección y asistencia de las personas de la tercera edad y promoverán su integración a la vida activa y comunitaria”.

◆ **Participación de la mujer**

Artículo 43° C.P. “La mujer y el hombre tienen igual de derechos y oportunidades”.

Artículo 49° C.P. “...los servicios de salud se organizarán en forma descentralizada, por niveles de atención y con participación de la comunidad”.

Artículo 68° C.P. “...la comunidad educativa participará en la dirección de las instrucciones de educación”.

◆ **Participación en la vigilancia de la proporción de bienes y servicios**

Artículo 78° C.P. “...El Estado garantizará la participación de las organizaciones de consumidores y usuarios en el estudio de las disposiciones que les conciernen.

Para gozar de este derecho las organizaciones deben ser representativas y observar procedimientos democráticos internos”.

◆ **Participación como deber**

Artículo 95° C.P. “La calidad de colombiano enaltece a todos los miembros de la comunidad nacional. Todos están en el deber de engrandecerla y dignificarla. El ejercicio de los derechos y libertades reconocidos en esta Constitución implica responsabilidades ...Son deberes de la persona y del ciudadano... Numeral 5° Participar en la vida política, cívica y comunitaria del país”.

◆ **Participación para el medio ambiente**

Artículo 79° C.P. “Todas las personas tienen derecho a gozar de un ambiente sano. La ley garantizará la participación de la comunidad en las decisiones que puedan afectarla”.

◆ **La participación y los entes territoriales**

Artículo 311° C.P. “Al municipio como entidad fundamental de la división político-administrativa del Estado le corresponde ...promover la participación comunitaria...”.

Artículo 329° C.P. “La conformación de las entidades territoriales indígenas se hará con...participación de los representantes de las comunidades indígenas”.

Artículo 340° C.P. “...habrá un Consejo Nacional de Planeación integrado por los representantes de las entidades territoriales y de los sectores económicos, sociales, ecológicos, comunitarios y culturales...”.

Artículo 342° C.P. “La correspondiente ley orgánica reglamentará todo lo relacionado...con los procedimientos conforme a los cuales se hará la efectiva la participación ciudadana en la discusión de los planes de desarrollo...”.

◆ **Participación en el control político**

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

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

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

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

Artículo 270° C.P. “La ley organizará las formas y los subsistemas de participación ciudadana que permitan vigilar la gestión pública que se cumpla en los diversos niveles administrativos y sus resultados”.

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

Artículo 318° C.P. “Con el fin de mejorar la prestación de los servicios y asegurar la participación ciudadana en el manejo de los asuntos públicos, de carácter local, los concejos podrán dividir sus municipios en comunas cuando se trate de áreas urbanas, y en corregimientos en el caso de las zonas rurales”.

Artículo 369° C.P. “La ley determinará los deberes y los derechos de los usuarios, el régimen de su protección y sus formas de participación en la gestión y fiscalización de las empresas que presten el servicio”.

4.13.2 Leyes de la Participación

◆ **Ley 11 de 1986.** Sector territorial y municipios, por la cual se dictó el Estatuto Básico de la Administración Municipal y se ordena la participación de la comunidad en el manejo de los asuntos locales, contempla la participación comunitaria en el desarrollo y mejoramiento de los municipios, de la participación ciudadana en el estudio de proyectos de acuerdo del Concejo Municipal, con el fin de asegurar la participación de la ciudadanía en el manejo de los asuntos públicos de carácter los concejos podrán dividir sus municipios en comunas cuando se trate de áreas urbanas y corregimientos en caso de áreas rurales.

En cuanto a la formación ciudadana el de autoridades del municipio como el alcalde, el personero, el contralor municipal de establecer programas permanentes para el conocimiento, promoción y protección de los valores democráticos, constitucionales, institucionales, cívicos y especialmente el de la solidaridad social.

De la participación comunitaria en los organismos de control fiscal, quienes deberán vincular a la comunidad en la realización de su gestión fiscal sobre el desarrollo de los planes, programas y actividades que realice la entidad

fiscalizada, para que ella a través de los ciudadanos y de los organismos de participación comunitaria, pueda garantizar que la función del Estado esté orientada a buscar beneficios de interés común, que ayuden valorar que sus contribuciones estén siendo dirigidas en búsqueda de beneficio social.

◆ **Decreto 1512 de 1989.** Sobre el Plan Nacional de Rehabilitación y la participación ciudadana, dispone que el Consejo de Rehabilitación integrará la Veeduría Popular, según lo establecido en este decreto en cada contrato convenio o proyecto se pactará la obligación de permitir la intervención de la Veeduría Popular quien será designada por el Consejo de Rehabilitación según las reglas contenidas en él.

◆ **Ley 10 de enero de 1990.** En la cual se establecen los principios básicos del servicio público de salud estipulando como dos de ellos a la Participación Ciudadana y la Participación Comunitaria, entendida la primera como el deber de todos los ciudadanos de propender la conservación de la salud personal, familiar y comunitaria y contribuir a la planeación y gestión de los respectivos servicios de salud, y la segunda como el derecho a participar en los procesos de diagnóstico, formulación y elaboración de planes, programas y proyectos, toma de decisiones, administración y gestión, relacionados con los servicios de salud, en las condiciones establecidas.

◆ **Ley 100 de diciembre de 1990.** En estipula que el Sistema General de Seguridad Social en salud estimulará la participación de los usuarios en la organización y control de las instituciones del sistema, y que el gobierno nacional determinará los mecanismos de vigilancia de las comunidades sobre las entidades que conforman el sistema, haciéndose obligatoria la participación de los representantes de las comunidades de usuarios en las juntas directivas de las entidades de carácter público. Como integrantes del sistema general de seguridad social en salud integra a los Comités de Participación Comunitaria (Copacos) creados por la ley 10 de 1990 y organizaciones comunales que participen en subsidios de salud. Además que sin perjuicio de los demás mecanismos de control, y para garantizar la cobertura, eficiencia y calidad de los servicios, la prestación de los servicios mediante el régimen de subsidios en salud será objeto de control por parte de veedurías comunitarias las cuales podrán ser elegidas popularmente de acuerdo con la reglamentación que se expida para tal efecto.

◆ **Decreto 1416 julio de 1990.** Por el cual se dictan normas sobre la organización y establecimiento de las modalidades y formas de participación comunitaria en la prestación de servicios de salud, dispone que todas las entidades de prestación de

servicios de salud de los niveles primero y segundo de atención en salud, funcionaran comités de participación comunitaria.

◆ **Decreto 646 de 1992.** De las organizaciones comunitarias, que son aquellas reconocidas jurídicamente y conformadas por los habitantes de un mismo vecindario, barrio, vereda o caserío, asociados libremente y que tienen como propósito adelantar la autogestión del desarrollo y el ejercicio de la democracia participativa.

◆ **Decreto 2132 de 1992.** Sobre la red de solidaridad social y fondos de cofinanciación, se establece que los municipios organizarán un sistema de participación comunitaria para la determinación de los programas y proyectos, que se utilizará para analizar las iniciativas correspondientes a los diferentes sectores y programas, este sistema dispondrá que todos los proyectos aprobados por los fondos deben estar vigilados por veedurías populares u otras formas de control ciudadano.

◆ **Ley 42 de 1993.** Sobre la organización del sistema de control fiscal financiero y los organismos que lo ejercen, en el artículo 26 señala la facultad de la CGR de ejercer el control posterior, en forma excepcional, sobre cualquier entidad territorial, por solicitud del gobierno departamental, distrital o municipal, por cualquier comisión permanente del Congreso o por la mitad más uno de los miembros de las corporaciones públicas territoriales. También por solicitud de la ciudadanía a través de los mecanismos de participación ciudadana establecidos por la ley y como resultado de un ejercicio previo de control social cuyo resultado motiva esa solicitud.

En la distribución de competencias y recursos a las entidades territoriales, consagra el deber de los municipios de garantizar la difusión de los planes sociales entre los ciudadanos y las organizaciones de su jurisdicción, la comunidad a través de los distintos mecanismos de participación, tendrá la facultad de informar al departamento al cual pertenece a las autoridades de control y evaluación, las irregularidades que conozcan sobre la asignación y ejecución de los recursos.

◆ **Ley 62 de 1993.** De los las comisiones municipales de policía, contempla dentro de los principios del servicio público de policía la control ciudadano, a demás se establece el deber de canalizar a través de todo el sistema de participación ciudadana las quejas y reclamos de personas naturales y jurídicas y

de las autoridades político-administrativas ante el Comisionado Nacional para la Policía.

◆ **Ley 70 de 1993.** Que tiene como objetivo establecer mecanismos para la protección de la identidad cultural y de los derechos de las comunidades negras de Colombia como grupo étnico, y el fomento de su desarrollo económico y social., fundándose en los principios de participación de las comunidades negras sin detrimento de su autonomía, en las decisiones que las afectan y en las de toda la nación en pie de igualdad.

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

◆ **Ley 87 de 1993.** Del ejercicio del control interno, como uno de los elementos para el sistema de control interno dispone el establecimiento de mecanismos que faciliten el control ciudadano a la gestión de las entidades, como funciones de los auditores internos esta la de evaluar y verificar la aplicación de los mecanismos de participación ciudadana en el desarrollo del mandato constitucional y legal.

◆ **Ley 99 de 1993.** Sobre medio ambiente, consagra la facultad de cualquier persona bien sea natural o jurídica sin necesidad de demostrar interés jurídico alguno, para intervenir en las actuaciones administrativas iniciadas para la expedición, modificación cancelación de permisos o licencias de actividades que afecten o llegaren afectar el medio ambiente o para la imposición o revocación de sanciones por el incumplimiento de las normas y regulaciones ambientales. Consagra además que las audiencias públicas administrativas sobre decisiones ambientales en trámite cuando se desarrolle o pretenda desarrollarse una obra o actividad que pueda generar impacto al medio ambiente o a los recursos naturales renovables, la cual requiera de un permiso o licencia ambiental, el Procurador General de la Nación o su delegado para asuntos ambientales, el Defensor del Pueblo, el Ministro del Medio Ambiente, las demás autoridades ambientales, los

gobernadores, alcaldes o por lo menos cien personas o tres entidades sin ánimo de lucro, podrán solicitar la realización de una audiencia pública, que se celebrará ante la autoridad competente para el otorgamiento del permiso o licencia ambiental respectiva.

◆ **Ley 101 de 1993.** Participación del sector agropecuario, estimular la participación de los productores agropecuarios y pesqueros, directamente o a través de sus organizaciones representativas. Los municipios tendrán la obligación de crear el Consejo Municipal de Desarrollo con la comunidad y entidades públicas el cual tendrá como por objeto coordinar y racionalizar las acciones y el uso de los recursos destinados al desarrollo rural.

◆ **Ley 105 de diciembre de 1993.** Contempla como uno de los principios del servicio de transporte a la participación ciudadana, todas las personas en forma directa, o través de las organizaciones sociales, podrán colaborar con las autoridades en el control y vigilancia de los servicios de transporte. Las autoridades prestarán especial atención, a las quejas y sugerencia que se formulen y deberán darles el trámite.

◆ **Ley 115 de 1994.** Del sector de la educación consagra la conformación del gobierno escolar, en cada establecimiento educativo del Estado y en las instituciones privadas para que establezcan en su reglamento, un gobierno escolar para la participación de la comunidad educativa a la que hace referencia el artículo 68 de la Constitución. Todo esto para promover la conformación de organizaciones juveniles y demás acciones que redunden en la práctica de la participación democrática en la vida escolar.

◆ **Ley 134 de 1994.** Mediante la cual se dictan normas sobre mecanismos de participación ciudadana. En su artículo 100 consagra la creación de las veedurías ciudadanas o juntas de vigilancia en el ámbito nacional, con el fin de vigilar y controlar la gestión pública y los recursos públicos.

◆ **Ley 136 de 1994.** Se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios, señalando en el artículo 167 que los organismos de control fiscal vincularán a la comunidad en la realización de su gestión fiscal en las entidades sujetos de control con el propósito de garantizar que la función del Estado esté orientada al bien común y sus recursos están dirigidos al beneficio social.

◆ **Ley 142 de 1994.** Control social para los servicios públicos domiciliarios, dispone que en desarrollo del artículo 369 de la Constitución Política, en todos los municipios deberán existir “Comités de Control Social de los Servicios Públicos Domiciliarios” los cuales estarán compuestos por usuarios, suscriptores o suscriptores potenciales de uno o más de los servicios públicos a los que se refiere la ley, sin que por el ejercicio de sus funciones se generen honorarios.

◆ **Ley 152 de 1994.** Participación ciudadana en el Plan de Desarrollo, establece que durante el proceso de discusión de los planes de desarrollo, las autoridades de planeación velarán porque se hagan efectivos los procedimientos de participación ciudadana.

◆ **Decreto 1757 de 1994.** Sobre las formas de participación en salud, establece que las personas naturales y jurídicas participarán a nivel ciudadano, comunitario, social e institucional, con el fin de ejercer sus derechos y deberes en salud, gestionar planes y programas, planificar, evaluar y dirigir su propio desarrollo en salud. La participación social es el proceso de interacción social para intervenir en las decisiones de salud respondiendo a intereses individuales y colectivos para la gestión y dirección de sus procesos, basada en los principios constitucionales de solidaridad, equidad y universalidad en la búsqueda del bienestar humano y desarrollo social, y comprende la participación ciudadana y la participación comunitaria.

Participación ciudadana, consagra la participación administrativa como derecho de las personas, además que aquella gestión se ejercerá por los particulares y por las organizaciones civiles en los términos de la Constitución, de igual manera que se podrán constituir veedurías ciudadanas o juntas de vigilancia a nivel nacional y en todos los niveles territoriales, con el propósito de vigilar la gestión pública, su resultados y la prestación de los servicios públicos, en aquellos sectores, aspectos y niveles en los que se manejen recursos públicos de acuerdo con la Constitución, hace mención además a el fondo para la Participación Ciudadana el cual fue creado por la ley 134 de 1994 el cual fue creado mediante la ley 134 de 1994, el cual será un sistema de manejo de cuenta, sin personería jurídica; el cual tendrá como objeto principal el financiar programas que lleven hacer efectiva la participación ciudadana, a través de la difusión de sus procedimientos, de la capacitación de la comunidad para el ejercicio de las instituciones y mecanismos de participación así como el análisis y evaluación del comportamiento participativo y comunitario.

Además contempla la celebración de Audiencias Públicas por la Comisión Nacional Agropecuaria cuando la soliciten al menos cuatro de sus miembros.

◆ **Ley 190 de 1995.** Sobre moralidad pública, por medio de la cual se crea la Comisión Nacional Ciudadana para la lucha contra la corrupción, todo ciudadano que cumpla los requisitos legales, tiene derecho a presentar su nombre como candidato a la comisión.

◆ **Ley 388 de 1997.** De ordenamiento territorial, dispone que la participación ciudadana podrá desarrollarse mediante el derecho de petición, la celebración de audiencias públicas, el ejercicio de la acción de cumplimiento, la intervención en la formulación, discusión y ejecución de los planes de ordenamiento y en los procesos de otorgamiento, modificación, suspensión o revocatoria de las licencias urbanísticas.

◆ **Ley 472 de 1998.** Se consagra la reglamentación de las acciones populares y de grupo, esta norma define las acciones populares como los medios procesales para la protección de los derechos e intereses colectivos, entre los cuales está la defensa del patrimonio público. Establece incentivos económicos para el demandante, entre éstos el 15% del valor que recupera la entidad pública en razón a la acción popular

◆ **Ley 489 de 1998.** Democratización y control social de la administración pública, todas las entidades y organismos de la Administración Pública tienen la obligación de desarrollar su gestión acorde con los principios de democracia representativa y democratización de la gestión pública, entre otras podrán realizar las siguientes acciones: Convocar a audiencias pública, incorporar a sus planes de desarrollo y gestión de políticas y programas encaminados a fortalecer la participación ciudadana., difundir y promover los mecanismos de participación y los derechos de los ciudadanos, incentivar la formación de asociaciones y mecanismos de asociación de intereses para representar a los usuarios y ciudadanos, apoyar los mecanismos de control social que se constituyan, aplicar mecanismos que brinden transparencia al ejercicio de la función administrativa.

◆ **Ley 610 de 2000.** Se establece el trámite de los procesos de responsabilidad fiscal de competencia de las contralorías. En su artículo 8, esta norma permite el inicio del proceso por oficio, como consecuencia del ejercicio de los sistemas de control fiscal por parte de las contralorías, por solicitud que formulen las entidades vigiladas o por las denuncias o quejas presentadas por cualquier persona u organización ciudadana. En este sentido, cuando la comunidad detecta malversación o detrimento de fondos o mal manejo de bienes, puede solicitar directamente al ente de control fiscal respectivo, la iniciación del proceso de responsabilidad fiscal que puede terminar con auto de responsabilidad fiscal, y contribuye de esta forma a la recuperación del patrimonio público.

◆ **Resolución orgánica 05049 de 2000.** La entidad Contraloría General de la República adoptó la metodología para el proceso auditor, que consagra un capítulo a la participación ciudadana en el ejercicio de las auditorías a través de las quejas y denuncias presentadas por los ciudadanos o por las organizaciones sociales ante la Contraloría Delegada para la Participación Ciudadana. En esta reglamentación se exige que en el ejercicio del proceso auditor se debe verificar en la entidad auditada, la aplicación de las normas que permitan una amplia participación ciudadana en las diferentes etapas del proceso administrativo institucional, implementando por primera vez una línea de auditoría en el tema de la participación ciudadana.

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

◆ **Resolución orgánica 5678 de 2005.** Por medio de la cual se establece el Sistema de Vigilancia Especial al Sistema General de Participaciones para la Contraloría General de la República y las Contralorías Territoriales, en su artículo 13, Participación ciudadana. El Sistema de Vigilancia Especial al Sistema General de Participaciones se adelantará con la participación de la ciudadanía, mediante la puesta en marcha de las estrategias de control fiscal participativo, tales como atención de denuncias, generación de información pública, formación dirigida a la comunidad, promoción de los mecanismos de participación ciudadana, asesoría a las veedurías y su articulación a los procesos auditores. Para tal fin se armonizarán los mecanismos a través de los cuales se dé efectivo cumplimiento de lo señalado en este artículo.

5. RESULTADOS

Se determinó el grado aplicación del control fiscal participativo como resultado de la gestión de la Contraloría General de Municipio de Manizales en el periodo 2004-2007, mediante el conocimiento y análisis de los informes de las actividades desarrolladas en el programa de participación ciudadana llevadas a cabo en la entidad durante este periodo. Los cuales se resumen de la siguiente manera:

5.1 ACTIVIDADES DESARROLLADAS EN EL PROGRAMA DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA CONTRALORÍA GENERAL DEL MUNICIPIO DE MANIZALES AÑO 2004

La gestiones realizadas durante la vigencia 2004, cuyo objetivo fue brindar el contacto oportuno y eficiente con la comunidad en el momento que sea solicitado el ejercicio del control, para garantizar que este en primer orden se ejecute desde su origen básico, la comunidad, como adjudicatarios de la gestión de los recursos bienes o servicios que brinda la administración municipal.

Se desarrolló el programa radial “La Contraloría y la Comunidad” (Todelar en Familia): a cargo del Contralor Municipal; el Director de Planeación y Control fiscal y el Coordinador Área de Evaluación Contractual. Trabajaron en unanimidad la Comisión Regional de Moralización de Caldas y el Contralor Municipal, se realizaron la recepción y seguimiento de peticiones, quejas y denuncias, a cargo de la Subcontraloría. Se iniciaron auditorías y/o visitas técnicas a cargo del Director de Planeación y Control Fiscal, y por parte del Coordinador del Área de Evaluación Contractual.

Finalmente se llegó a varios procesos de responsabilidad fiscal.

5.1.1 Colaboración de otras entidades. Entidades como la Universidad de Caldas a través de grupos de investigación y la Cámara de Comercio de Manizales que con su participación se llevaron a cabo diversas actividades tales como:

La conformación del “Comité de seguimiento al Pacto por la Transparencia”, se convocaron 89 contralores comunitarios par conformar finalmente el comité con un

contralor comunitario joven, un contralor de la Asociación de Servicios Domiciliarios y un contralor representante de las veredas.

La Comisión de Moralización de Caldas, se reunió en cuatro oportunidades para elaborar el plan de acción de la comisión y para cumplir con los compromisos establecidos.

Un foro sobre el régimen subsidiado se llevó a cabo con la coordinación de la Alcaldía de Manizales.

En el mes de junio se llevó a cabo reunión con 18 veedores fiscales, en el Auditorio Gilberto Arias Patiño de esta entidad, en la cual el Contralor Municipal expuso algunas situaciones, entre ellas, la de la salud a nivel municipal y la contratación de las Administradoras del Régimen Subsidiado (ARS) y además le fue informado que con la procuraduría regional se determinó la convocatoria de líderes para capacitarlos en materia de servicios públicos domiciliarios.

5.2 ACTIVIDADES DESARROLLADAS EN EL PROGRAMA DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA CONTRALORÍA GENERAL DEL MUNICIPIO DE MANIZALES AÑO 2005

Siguiendo con la estrategia de ser un contacto oportuno y eficiente con la comunidad en el momento que sea requerido el ejercicio del control, para garantizar que el control de primer orden se ejecute desde su origen básico la comunidad.

5.2.1 Colaboración con otras entidades. Con la **Comisión Regional de Moralización de Caldas**, presidida por el Contralor Municipal, la cual hace parte de la Estrategia Regional de Lucha contra la Corrupción y se conformó como instancia local de la Comisión Nacional de Moralización, según la normatividad vigente, para cumplir sus objetivos de: Obtener un diagnóstico sobre corrupción a nivel local, priorizar los casos que atentan contra la moralidad administrativa, proponer medidas para minimizar los riesgos de corrupción y mejorar la capacidad de respuesta de los organismos judiciales y de control. Durante el año 2005, se adelantaron reuniones para desarrollar entre otras, las siguientes actividades:

- Propuesta de una cátedra de ética para el servidor público, en asocio con instituciones universitarias.

- Priorización de sectores para análisis de la corrupción: Salud – educación – medio ambiente – infraestructura.
- Formulación de actividades de capacitación enfocadas a sensibilizar a la ciudadanía sobre su papel en la gestión pública, fortalecer el control social y mejorar las competencias laborales de los servidores públicos del departamento de Caldas.
- Propuesta de un Observatorio Anticorrupción que fortalezca el análisis georreferencial.
- Discusión de metodología para el levantamiento de mapas de riesgos de corrupción.
- Alianzas y convenios con otras instancias en los sectores público y privado de la región, para participar en actividades de lucha anticorrupción.
- Participación de los miembros de la Comisión de Moralización en foros, seminarios y otras actividades de capacitación.
- Difusión de la Estrategia Nacional de Integridad.

El **Pacto por la Transparencia**, los Comités de Seguimiento al Pacto por la Transparencia, se suscribieron por la Alcaldía Municipal y le ha correspondido al Contralor Municipal velar a través de otras instancias, por la vigilancia del cumplimiento del mismo.

La unión entre la Escuela de Administración Pública (ESAP), Concejo Municipal y Universidad de Manizales, entre otras: Se reunieron en el mes de diciembre de 2005 con diferentes instancias del municipio de Manizales, para presentar la propuesta de Escuela Municipal de Ciudadanía, como una iniciativa enfocada a: Politizar la sociedad civil, promover actores sociales nuevos, formular la problemática del desarrollo local, construir una ciudad foro y fomentar la gestión de políticas públicas, esto como un proyecto que permite la integración de diferentes dinámicas intersectoriales para la práctica de la movilización social y

política de los ciudadanos e instituciones, en el marco de una política pública de participación ciudadana.

Con la **Contraloría General de la República**, en el mes de marzo de 2005, se conformó el Comité de Vigilancia Ciudadana a la ejecución del proyecto Aeropalestina.

Con la Escuela Superior de Administración Pública (ESAP), en el mes de mayo de 2005, se suscribió Convenio Interadministrativo con el fin de adelantar el Diplomado en Contratación Administrativa con énfasis en Obra Pública.

En la **Universidad de Caldas**, los estudiantes de postgrado de Derecho Administrativo, que desarrollaron el Proyecto de investigación, “Aplicación de mecanismos de participación ciudadana en el municipio de Manizales”, el cual fue compartido con la Contraloría Municipal con el fin de contribuir a la evaluación del mecanismo.

5.2.2 Actividades realizadas con la comunidad. En el mes de enero de 2005, se dio lugar la Rendición Social de Cuentas a la Comunidad, contando con una asistencia de 120 personas.

En los meses de marzo y abril, se llevaron a cabo reuniones con la Comisión de Veedores Fiscales, en la cuales se le plantearon al Contralor Municipal diversas situaciones, entre ellas, lo relacionado con la salud a nivel municipal y algunos asuntos sobre el cierre del Hospital de Caldas.

En el mes de mayo se realizó Audiencia Pública sobre Presupuesto Participativo, para conocer las inquietudes, consultas de la comunidad.

En los meses de agosto y octubre, se conformaron veedurías ciudadanas, como la de Cumanday para la vigilancia de los contratos de obra pública desarrollados en el barrio Campoamor y la Isla de Manizales, veeduría de los jubilados y pensionados del Hospital de Caldas y del Hospital Geriátrico San Isidro, para la realización del seguimiento a los procesos que se van a llevar a cabo con la posibilidad de apertura del Hospital de Caldas.

En el mes de noviembre se lleva a cabo la Audiencia Pública sobre los Subsidios Tarifarios y el Fondo de Solidaridad y Redistribución del Ingreso, a la cual asistieron líderes comunitarios, directivos de las juntas de acción comunal, ediles comuneros y miembros de veedurías ciudadanas .

5.2.3 Otras actividades. En ejecución de los Contratos de Prestación de Servicios celebrados para “Desarrollar y continuar con el proceso de capacitación en materia ambiental en cada una de las Comunas de Manizales, en la que participen miembros de la comunidad organizada a través de talleres, charlas y conversatorios”, se dictó una capacitación a 1.507 personas de las diferentes comunas.

5.3 ACTIVIDADES DESARROLLADAS EN EL PROGRAMA DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA CONTRALORÍA GENERAL DEL MUNICIPIO DE MANIZALES AÑO 2006

La Contraloría General Municipio tuvo como objetivo principal en la ejecución del programa de participación ciudadana el de ser el contacto oportuno y eficiente con la comunidad en el momento que se solicite el ejercicio del control, para garantizar que el control de primer orden se ejecute desde su origen básico la comunidad, como beneficiaria de la gestión de los recursos bienes o servicios que brinda la administración municipal.

5.3.1 Colaboración con otras entidades. Comisión Regional de Moralización de Caldas, desde la Comisión Regional de Moralización y gracias al convenio suscrito entre la Cámara de Comercio de Manizales y la Contraloría General de Caldas, durante la vigencia 2006 se ha desarrollado una estrategia de formación y capacitación, a través de la realización de encuentros subregionales y reuniones con alcaldes municipales del departamento de Caldas (Manizales, La Dorada, Riosucio, Chinchiná, Viterbo), cuyo objetivo es acercar la comunidad a la ejecución de las políticas públicas de los municipios, contribuyendo de esta forma a la consolidación de una cultura ética del servidor público y del control interno de las entidades territoriales.

Durante el año 2006 se realizaron varias reuniones, en las cuales se discutieron entre otros los siguientes temas tales como: Presentación Estrategia de Lucha contra la Corrupción, conferencia “Estado Social de Derecho como instrumento contra la Corrupción”, cierre financiero y adjudicación del contrato de apuestas permanentes – chance legal del departamento de Caldas, papel de la Comisión Regional de la Comisión de Moralización de Caldas y medios de comunicación,

como actores del proceso de lucha contra la corrupción, alcances del proceso de pavimentación de la carrera 21 precisiones técnicas.

Con la **Escuela Municipal de Ciudadanía**, asociación interinstitucional de la cual hacen parte 25 instituciones de los municipios de Manizales, Villamaría y Neira, se constituyó mediante escritura pública N° 960 el día 13 de junio de 2006, en la Notaría Quinta de Manizales. Se reúnen tres veces al mes los representantes de las instituciones y los ciudadanos que hacen parte de la Mesa Interinstitucional de la Escuela. La Institución está presidida por el Consejo Directivo, en cabeza del Contralor Municipal. Dentro de las principales actividades desarrolladas por la asociación en el año 2006, tenemos:

- Prácticas de escolarización, las cuales incluyen encuentros con tutores y expositores temáticos, módulos de lecturas, soportes documentales, énfasis en habilidades comunicativas.
- Se desarrollaron experiencias de formación en la movilización, tales como: Conformación y operación de las comisiones que hacen parte de la Escuela Municipal de Ciudadanía, redes de ciudadanos, prácticas de expediciones ciudadanas, talleres de elaboración de propuestas, aparición en escenarios públicos y medios de comunicación, apropiación y divulgación de la cultura legislativa y construcciones discursivas para cualificar las decisiones de la ciudadanía.
- Elaboración y aprobación del reglamento interno del Consejo Directivo.
- Ciudad–foro y cátedra permanente institucionalizada en ciudadanía, aprovechando los períodos ordinarios de sesiones del Concejo Municipal y la división por áreas del plan de desarrollo (social, físico territorial, institucional y económica), como escenarios deliberativos en la construcción de las políticas de la ciudad.
- Reuniones y encuentros con alcaldías, concejos y otras instituciones del departamento de Caldas, para presentar la Escuela Municipal de Ciudadanía y las experiencias de la Mesa Interinstitucional y del Consejo Directivo.

- Realización, de un taller de construcción participativa y colectiva de la agenda y sistematización de la misma, que sirvió como jornada de inducción para los nuevos ciudadanos participantes en la Escuela.

- Con la Escuela Superior de Administración Pública (ESAP), se firmó Convenio Interadministrativo de Cooperación, en relación con la ejecución del proyecto de expediciones ciudadanas en varias comunas de la ciudad que estará a cargo de esta entidad, con el fin de generar herramientas de competencias ciudadanas, de esta forma contribuir al desempeño laboral individual de la comunidad en diferentes escenarios de la vida social del municipio de Manizales.

5.3.2 Acercamiento con la comunidad. En el mes de febrero, en el recinto del Concejo de Manizales, se efectuó la Rendición Social de Cuentas a la Comunidad, contando con una asistencia de 90 personas.

En el mes de septiembre, se realizó **audiencia pública** para evaluar el avance de la Obra del Paseo de los Colonizadores, fases 2 y 3.

En el mes de noviembre de 2006 se realizó **audiencia pública** en el Auditorio de Asbasalud para analizar la cobertura vs. Calidad en el Régimen Subsidiado en Salud en la ciudad de Manizales.

5.4 ACTIVIDADES DESARROLLADAS EN EL PROGRAMA DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA CONTRALORÍA GENERAL DEL MUNICIPIO DE MANIZALES AÑO 2007

La gestión de la Contraloría General del Municipio de Manizales en el programa de participación ciudadana, en el período 2007, tuvo como objetivo principal el disponer de canales de comunicación que permitieran a la comunidad entablar un comunicación oportuna y eficiente cuando requiera del ejercicio del control, para garantizar que éste se ejerce desde la comunidad como fuente primaria del poder público y como beneficiaria de la gestión de los recursos bienes o servicios que brinda la administración municipal.

5.4.1 Colaboración con otras entidades. Comisión Regional de Moralización de Caldas, durante el primer semestre del año 2007 se realizaron reuniones en las que se discutió entre otros temas como:

Balance de gestión de la Comisión Regional de Moralización 2006, formulación del plan de acción para 2007.

Propuesta de reglamento interno para la Comisión, conversaciones sostenidas con Presidencia de la República, con el Fondo Financiero de Proyectos de Desarrollo FONADE y otros entes estratégicos de la región, con el propósito de la articulación de esfuerzos interinstitucionales frente a la consolidación de la Estrategia de Transparencia y Lucha contra la Corrupción,

En el mes de junio, en su condición de Presidente de la Comisión el Contralor presentó su ponencia Corrupción vs. Transparencia en el Seminario “Sí a la Transparencia” convocado por el Departamento de Policía de Caldas.

Candidatos a las elecciones del mes de octubre de 2007 dirigieron comunicaciones a la Comisión en la que expresan su interés por suscribir los pactos por la Transparencia.

Con la Escuela Municipal de Ciudadanía, Asociación Interinstitucional de la cual actualmente hacen parte instituciones de los municipios de Manizales, Villamaría, Aguadas, Pácora, Filadelfia, Viterbo y Dosquebradas, han desarrollado en primer semestre del año 2007 actividades tales como:

- En el mes de enero, se reunieron los participantes con el objeto de darle un giro conceptual y práctico a la naturaleza de la Escuela Municipal de Ciudadanía y concebirla como espacio de encuentro permanente entre ciudadanos e instituciones.
- Proceso formativo y comunicativo, con miras a la construcción de políticas públicas, de investigación y movilización social.
- En el mes de febrero de 2007 se conformó la mesa Interinstitucional en el municipio de Viterbo. La escuela participó en la conmemoración del sexto año de la Asamblea Municipal Constituyente de Tarso.

- En el mes de marzo, viajaron integrantes de la escuela a la ciudad de Medellín para conocer los principales proyectos de la ciudad para la transformación social que ha venido teniendo la capital antioqueña.
- Organización del Encuentro Regional de Concejales Ciudadanos y Autoridades Públicas el cual se realizó en el mes de mayo y de junio de 2007 en los municipios de Manizales y Palestina.
- Se construyó la imagen corporativa de la Escuela Municipal de Ciudadanía.
- Además de todo lo anterior, se desarrollaron experiencias de formación en la movilización, tales como:
 - Redes de ciudadanos, prácticas de expediciones ciudadanas a la Ciudadela del Norte, ejercicios de elaboración de propuestas, aparición en escenarios públicos y medios de comunicación, apropiación de la cultura legislativa y construcciones discursivas para cualificar las decisiones de la ciudadanía.
 - Sesiones ordinarias de la Mesa Interinstitucional, el Consejo Directivo y las Comisiones y Grupos de Trabajo Permanentes: Comisión de Convivencia, Resolución de Conflictos, y Seguridad Ciudadana; Grupo Archivos y Prácticas Ciudadanas; Comisión de Salud; Comisión de Infancia, Juventud y Familia; Comisión de Educación, Comunicación y Cultura; Comisión de Planeación y Presupuesto Participativo.
 - Ciudad–Foro y Cátedra continúa institucionalizada en ciudadanía, como escenarios deliberativos en la construcción de las políticas de la ciudad.
 - Se llevaron a cabo reuniones y encuentros con alcaldías, concejos y otras instituciones del departamento de Caldas para presentar la Escuela Municipal de Ciudadanía y las experiencias de la Mesa Interinstitucional y del Consejo Directivo.
 - Cabildo Abierto en el Concejo de Manizales en el mes de julio con el fin de tratar el tema de las Políticas Públicas en Educación. El Contralor registra la ponencia elaborada con base en la experiencia de la Audiencia Pública verificada

en marzo de 2007 y denominada “Resultados y Proyecciones de la Educación en el Municipio de Manizales”

- Aun se encuentra en trámite la reforma estatutaria tendiente a fortalecer la Mesa Interinstitucional como el máximo organismo de la Escuela de Ciudadanía.

5.4.2 Acercamiento con la comunidad. El mes de febrero de 2007, en el recinto del Concejo Municipal de Manizales, se efectuó la Rendición Social de Cuentas a la Comunidad, contando con una asistencia de 122 personas.

El mes de marzo de 2007, se realizó **audiencia pública** para analizar los resultados y proyecciones de la educación en el Municipio de Manizales con base en ejes temáticos propuestos, jornada para la cual se inscribieron y presentaron 16 ponencias.

5.5 PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LOS SUJETOS DE CONTROL

En el análisis de la contribución del control fiscal participativo a la buena administración de los recursos públicos por parte de las entidades en las cuales tiene competencia la Contraloría General del municipio de Manizales se encontró que en las entidades tomadas como muestra para el desarrollo de esta investigación las cuales fueron Emtelsa, Assbasalud y Personería Municipal, el control fiscal participativo contribuyó a la realización controles detallados sobre ciertos aspectos y áreas de estas entidades por parte de la Contraloría Municipal, alcanzando de esta manera logros a nivel de mejoramiento de la administración.

A continuación se describe la naturaleza jurídica de las entidades de la muestra y se relacionan las quejas presentadas por la ciudadanía a la Contraloría Municipal en los períodos 2004 a 2007, donde éstas son involucradas, así como también la participación directa de los usuarios en estas entidades.

5.5.1 Emtelsa S.A. ESP. Sociedad anónima mixta, empresa prestadora de servicios públicos domiciliarios, se constituyó mediante escritura pública N° 921, de la Notaría Cuarta de Manizales, en el año de 1996, debido al proceso de transformación que se realizó en las Empresas Públicas de Manizales, en la actualidad cuenta con un amplio portafolio de servicios y tecnología de avanzada

en telefonía, televisión e Internet, que son ofrecidos a la comunidad manizaleña y algunas zonas del departamento de Caldas.

◆ **Quejas presentadas por la ciudadanía en la Contraloría Municipal**

◆ **Año 2004**

En el mes de agosto se recibió queja presentada por escrito sobre problema de un usuario con Emtelsa, ya que fue reportado sin existir mérito para ello a Asobancaria, por no ser de competencia de la Contraloría Municipal, se le dio traslado a la Personería Municipal.

◆ **Año 2005**

En el mes de mayo se presentó queja mediante derecho de petición sobre las presuntas irregularidades en la prestación del servicio por parte de Emtelsa, dándose respuesta directa al peticionario del trámite a seguir en este caso, pues la Contraloría Municipal no era competente.

◆ **Año 2006**

En el mes de febrero, se recibió queja recibida de manera escrita mediante derecho de petición donde se denunciaba el abuso de servicios públicos por parte de Emtelsa, personal técnico adscrito a la subcontraloría efectuó visita a la entidad.

En el mes de mayo se recibió queja presentada por escrito sobre una línea telefónica, se dio traslado a personal técnico para la realizar visita a la entidad.

◆ **Año 2007**

Según la información suministrada por la Contraloría Municipal no se encontró ninguna queja sobre la entidad en esta vigencia.

◆ **Participación ciudadana en Emtelsa**

Según la información suministrada por la empresa en el año 2004 ingresada en el Sistema de Élite el cual compila toda la información referente a peticiones quejas y reclamos se encontró que:

◆ **Año 2004**

En la vigencia 2004 se presentaron un número total de 4.397 reclamos.

Estuvieron relacionados con telefonía 3.482 reclamos, de los cuales 2.211 fueron por la facturación, 193 reclamos técnicos, 1.178 reclamos de terceros.

Estuvieron relacionados con televisión 670 reclamos, de los cuales 295 fueron por facturación y 375 reclamos técnicos.

Sobre datos como Internet, promociones cargos fijos, 245 reclamos, de los cuales 235 por facturación y 10 por reclamos técnicos.

◆ **Año 2005**

Se presentaron un total de 4.302 reclamos en esta vigencia.

Estuvieron relacionados con telefonía 2.921 reclamos, de los cuales 1.354 fueron por facturación, 115 técnicos y 1.452 de terceros.

Estuvieron relacionados con televisión 1.245 reclamos, de los cuales 379 fueron por facturación, 866 técnicos.

Estuvieron relacionados con datos como Internet, promociones, cargos fijos, 233 reclamos, de los cuales 133 fueron por facturación y 3 técnicos.

◆ **Año 2006**

Se presentaron un total de 7.094 reclamos en esta vigencia.

Estuvieron relacionados con telefonía 5.883 reclamos, de los cuales 3.859 relacionados con facturación, 53 técnicos y 1.971 terceros.

Estuvieron relacionados con televisión 810 reclamos, de los cuales 606 fueron por facturación y 204 técnicos.

Estuvieron relacionados con datos como Internet, promociones, cargos fijos, 401 reclamos, de los cuales 350 fueron por facturación y 51 técnicos.

◆ **Año 2007**

Hasta el mes de agosto se consolidó la información por el Sistema Élite, para un total de 3.373 reclamos.

Relacionados con telefonía 2.709, de los cuales 2.006 fueron por facturación, 27 técnicos, 676 terceros.

Relacionados con televisión 364, de los cuales 255 fueron por facturación, 109 técnicos.

Estuvieron relacionados con datos como Internet, promociones, cargos fijos, 300 reclamos, de los cuales 228 fueron por facturación y 72 técnicos.

En Emtelsa existe un comité de control de quejas, peticiones y reclamos, donde se realiza un seguimiento a cada una de ellas, según la Dirección de Control Interno y la Oficina de Servicio al Cliente, estos mecanismos son valiosos, ya que a partir de ellos la empresa de servicios públicos revisa los procesos internos estableciendo unas medidas a tomar para su continuo mejoramiento y en general para reducir las causas que les dieron origen para que la satisfacción de los usuarios sea la mayor posible, otro aspecto a resaltar es que a través de ellos la administración

puede enterarse de problemas técnicos externos los cuales percibe la comunidad de manera directa y no la entidad.

5.5.2 Servicios Integrados de Atención Básica en Salud (Assbasalud).

Empresa Social del Estado, es una Asociación de participación mixta, entidad descentralizada de segundo grado o indirecta, con finalidades de interés público o social, sin ánimo de lucro, autorizada por el Decreto Extraordinario 1333 de 1986 en concordancia con el artículo sexto del Decreto 130 de 1976, perteneciente al orden municipal, y el artículo cuarto del Decreto 3130 de 1968. El 01 de enero de 1989 se puso en marcha en el municipio de Manizales la Asociación de Servicios Básicos de Salud (Assbasalud) entidad responsable de la Atención Primaria en Salud, para la población, tanto urbana como rural del municipio, teniendo como objeto prestar directamente o contratar con personas naturales o entidades públicas o privadas la atención básica en programas de salud y seguridad social.

◆ Quejas presentadas por la ciudadanía en la Contraloría Municipal

◆ Año 2004

En el mes de mayo de 2004 se recepcionó queja presentada por escrito sobre anomalías en Assbasalud ESE, donde se le solicita además al Director de Planeación y Control Fiscal que realice una visita especial.

En el mes de junio de 2004 se recepcionó queja presentada por escrito donde se manifiesta preocupación por la situación de salud a nivel municipal relacionada con Assbasalud ESE, la comunicación fue dirigida por la Asociación de Usuarios al Presidente del Concejo Municipal.

◆ Años 2005 y 2006

Según la información suministrada por la Contraloría Municipal no se encontró ninguna queja sobre la entidad en estas vigencias.

◆ **Año 2007**

En el mes de enero se recepcionó queja presentada por escrito mediante derecho de petición sobre dotaciones en Assbasalud, dándose traslado a la Personería Municipal por ser de su competencia.

◆ **Participación ciudadana en Assbasalud**

Según la información recopilada por el Sistema de Atención e Información al Usuario (SIAU) de Assbasalud se obtuvo que:

◆ **Año 2004**

En el año 2004 el Sistema de Atención e Información al Usuario (SIAU) recibió 70 consultas distribuidas así de acuerdo a su vía o medio de recepción: 44 personales, 22 telefónicas, 4 escritas, de las cuales 46 estuvieron relacionadas con solicitud de información e intermediación, 1 de reconocimiento, 1 de sugerencia, 22 sobre quejas.

Realizando los informes de buzones y el consolidado se obtuvo un total durante el año de 163 consultas, al igual que el informe de encuestas de satisfacción a los usuarios.

◆ **Año 2005**

En el año 2005 las actividades de participación social se desarrollan en convenio con la Secretaría de Salud, haciendo parte del documento técnico del Plan de Atención Básico (PAB), las temáticas de las capacitaciones estuvieron relacionadas con el ejercicio práctico de la participación social para la gestión en salud.

Según el informe de gestión del 2005 en esta entidad se logró la meta de incrementar la participación de los usuarios de Assbasalud en los Comités de Participación Comunitaria (Copacos) y la Asociación de Usuarios, ya que 9 Copacos asistieron a 71 capacitaciones con 1548 usuarios, la Asociación de

Usuarios de Assbasalud asistió a 8 capacitaciones y a las asambleas de la asociación con 327 usuarios y la presencia de 14 centros de salud, los veedores en salud asistieron a 2 capacitaciones con 21 usuarios, el Comité de Ética Hospitalaria participó de 3 capacitaciones con 10 usuarios.

Según la información recopilada por el Sistema de Atención e Información al Usuario (SIAU) de Assbasalud se obtuvo que en el año 2005, se atendieron un número total de 55 consultas, distribuidas así de acuerdo a su medio de recepción: 41 de forma personal, 10 telefónicamente, 4 por escrito, de las cuales 27 fueron sobre información e intermediación y 28 sobre quejas.

◆ Año 2006

En el año 2006 se realizaron actividades tendientes a mantener activos y propositivos los diferentes comités:

Se llevo a cabo 70 reuniones de capacitación a los diferentes Comités de Participación Comunitaria (Copacos) participaron aproximadamente 180 usuarios, 9 Asambleas de la Asociación de Usuario participaron 40 usuarios activos por cada asamblea, 6 reuniones del Comité de Ética Hospitalaria en funcionamiento participando 9 integrantes por cada reunión.

Además de lo anterior se conformó y capacitó a un comité de veeduría para la construcción de la segunda fase de la clínica de San Cayetano, un comité de lactancia materna en la clínica de la Asunción, los usuarios de los diferentes comités participaron en la celebración de los diez años de Assbasalud ESE, se reactivó el comité de movilización social para la captación temprana de gestantes, por último se realizaron evaluaciones de servicio y atención al cliente.

Según la información recopilada por el Sistema de Atención e Información al Usuario (SIAU) de Assbasalud, se obtuvo que en el año 2006 se atendieron 266 consultas, de las cuales 21 fueron consultas críticas, distribuidas así según su medio de recepción: 54 de forma personal, 18 por vía telefónica, 15 de forma escrita, 179 en buzón de sugerencias, y estuvieron relacionadas 33 con información e intermediación, 69 fueron sugerencias, 92 quejas, 72 reconocimientos.

◆ Año 2007

El personal del Sistema de Atención e Información al Usuario y personal de Control Interno de Assbasalud, informaron que a la fecha no se ha consolidado la información sobre Participación Ciudadana ni sobre el número de consultas, su medio de recepción y la relación.

Los funcionarios entrevistados en la entidad coincidieron en decir que los resultados de la gestión adelantada en los años 2005 a 2007 se fortalecieron gracias a los Procesos de Participación Comunitaria, ya que los anteriores procesos han sido acompañados desde los diferentes escenarios de la comunidad; la Asociación de Usuarios de Assbasalud, el Comité de Ética Hospitalaria y los 9 Copacos (comités de participación comunitaria) activos en la ciudad de Manizales: El Carmen y Bosque, la Palma, Fátima y Aranjuez, Prado y Cervantes, Clínica del Centro Piloto e IPC Galán, Clínica de la Asunción-San Cayetano, Minitas, Tablazo y La Linda, quienes permanentemente se integran activamente en las decisiones y en los procesos de mejoramiento de la empresa.

5.5.3 Personería Municipal Manizales. Es una entidad cuya naturaleza jurídica es independiente de la administración municipal, está encargada de defender el interés público frente a la misma, velando porque la gestión de cada organismo del municipio se realice sin irregularidades de tipo legal; vigilando el cumplimiento de la Constitución, las leyes, las ordenanzas, las decisiones judiciales y los actos administrativos, promoviendo las acciones a que hubiere lugar; vigilando el ejercicio eficiente y diligente de las funciones administrativas municipales; ejerciendo la vigilancia de la conducta oficial de quienes desempeñan funciones públicas municipales; adelantando las investigaciones correspondientes, entre otras funciones, las cuales se concretan en un control externo a la administración, distinto del control interno que se ejerce en cada entidad.

El artículo 16 de la ley 136 de 1994 establece que las personerías municipales cuentan con autonomía presupuestal y administrativa, pero no les confiere personería jurídica.

◆ **Quejas presentadas por la ciudadanía en la Contraloría Municipal**

◆ **Año 2004**

En el mes de abril de año 2004, se recepcionó queja presentada de manera personal sobre el pago de intereses a las cesantías en la Personería Municipal, de la cual se dio traslado al Director de Planeación y Control fiscal de la Contraloría Municipal para que se programara una visita especial.

En el mes de septiembre de 2004, se recepcionó queja presentada por escrito sobre el envío por parte del Personero Municipal, de cuestionarios formulados por auxiliares de enfermería en el proceso de cierre del Hospital de Caldas, se le dio traslado para que fuera tenida en cuenta en la Auditoría Gubernamental programada para la vigencia 2004.

◆ **Año 2005**

En el mes de junio se recepciona queja a través de la línea transparente, sobre la reparación de un vehículo y el manejo de viáticos en la Personería Municipal, se dio traslado a la Dirección de Planeación y Control Fiscal para programación de visita especial.

En el mes de septiembre, se recepcionó queja escrita dirigida por la Contraloría General de la República Regional Caldas sobre presuntas irregularidades en la Personería Municipal, se dio traslado al director de Planeación y Control Fiscal para que fuese tenida en cuenta en la auditoría especial programada.

◆ **Años 2006 y 2007**

Según la información suministrada por la Contraloría General del Municipio no se encontró ninguna queja sobre la entidad en estas vigencias.

Resultados de las Quejas y Denuncias relacionadas con la Personería Municipal de Manizales y presentadas en la Contraloría Municipal:

Con las quejas y denuncias de las vigencias 2004 y 2005 expuestas por la ciudadanía las cuales fueron allegadas a diferentes entidades de control la Contraloría General del Municipio de Manizales desarrolló en este ente de control una Auditoría Gubernamental con Enfoque Integral, del período 2004-2005, la auditoría surgió de estas denuncias ciudadanas y de la solicitud expresa del Concejo Municipal de la ciudad. Igualmente se contó con la colaboración de otras autoridades como la Fiscalía General de la Nación y el Departamento Administrativo de Seguridad (DAS).

En desarrollo del proceso auditor se evaluó el sistema de control interno, sistema presupuestal y financiero, sistema de contratación y la interventoría y cumplimiento de normas de austeridad en el gasto público.

Por razones de competencia todas las denuncias sobre las irregularidades presentadas presuntamente en la Personería Municipal de Manizales durante las vigencias 2004 y 2005, fueron remitidas a la Contraloría General del Municipio de Manizales.

Por decisión de la Dirección de Planeación y Control Fiscal ante las denuncias presentadas, la auditoría se desarrolló en la modalidad “especial” por cuanto se tiene “especial interés” en auditar una línea específica de auditoría (producto o servicio, ciclo, área, actividad, proyecto o proceso).

Mediante el examen de las cuentas de las vigencias fiscales de 2004 y 2005, para determinar el cumplimiento de los principios de eficiencia, economía, eficacia y equidad en la administración de los recursos puestos a su disposición, para comprobar si las operaciones financieras, administrativas y económicas se realizaron conforme a las normas legales, estatutarias y de procedimientos aplicables, así como evaluando el Sistema de Control Interno o los autocontroles existentes.

La revisión se llevó a cabo de acuerdo con normas, políticas y procedimientos de auditoría adoptados por la Contraloría General del Municipio de Manizales.

La Contraloría General del Municipio de Manizales, produjo un dictamen integral en el cual se expresa un concepto sobre la calidad y eficiencia del Sistema de Control Interno, una opinión sobre la razonabilidad de los estados financieros, y un concepto sobre la gestión adelantada por la administración.

De las pruebas y evaluaciones realizadas que permitieron estructurar algunos hallazgos, se tiene que la Personería Municipal, presentó deficiencias en la calidad y confiabilidad de la información que produce; no existían puntos de control para las diferentes operaciones que desarrollaban por carencia de procesos y procedimientos para el cumplimiento de las funciones asignadas, y no se contaba con una adecuada planeación que permitiera orientar y direccionar las actividades a la consecución de objetivos y metas previamente determinadas.

Finalmente se llega a la conclusión de que de conformidad con las técnicas de la Auditoría Gubernamental con Enfoque Integral aplicadas por la Contraloría en la evaluación y en atención a el sistema de control interno de la Personería Municipal, en términos de la calidad y eficiencia, durante las vigencias de 2004 y de 2005, no fue satisfactorio, la gestión fue deficiente, y el dictamen de los estados financieros fue negativo, por todo lo anterior la personería municipal debió suscribir un plan de mejoramiento comprometiéndose a desaparecer los hallazgos negativos que en total fueron 18 administrativos y 8 fiscales.

En el caso de la personería municipal es un resultado de la aplicación del control fiscal participativo, ya que las auditorías tuvieron como origen las denuncias de los ciudadanos, y los hallazgos administrativos y fiscales llevaron a el Contralor Municipal a solicitarle al Concejo Municipal la suspensión del Personero de aquella vigencia, contribuyendo de esta manera a realizar cambios positivos en la entidad tanto administrativos como respecto del control y del manejo de los recursos públicos.

En la actualidad al mes de septiembre del año 2007 se está cumpliendo en la entidad con el plan de mejoramiento en un 96%.

◆ **Participación ciudadana en la Personería Municipal**

La Personería Municipal de Manizales como agencia del Ministerio Público y Órgano de Control Administrativo Disciplinario, promueve y defiende los derechos humanos, propende por la protección del interés público, vigila y controla la conducta oficial de los servidores públicos municipales, dentro de sus políticas está la de vocación de servicio a la comunidad y fortalecimiento de la participación ciudadana, es por eso que el ciudadano al acercarse a ella puede manifestar sus inquietudes o hacer sugerencias y peticiones sobre determinados temas entre ellos los más comunes son derechos humanos, seguridad social, administración pública, servicios públicos, medio ambiente; allí se brindan asesorías según el

caso, y se da traslado para su trámite y respuesta si es necesario al órgano competente.

Según los informes de gestión de la entidad de los períodos 2004-2006 se obtuvo como resultados en cuanto a participación ciudadana los siguientes:

◆ **Año 2004**

El número de usuarios atendidos en el año 2004 fue 6031, los porcentajes más relevantes de los tipos de asesorías fueron el 19% relacionadas con derechos humanos, 15% en el manejo de bienes municipales, 10% servicios públicos domiciliarios y medio ambiente, 9% seguridad social.

En el año 2004 se solicitó la revisión de 551 contratos estatales, celebrados por la administración municipal y otras entidades del municipio.

◆ **Año 2005**

El número de usuarios atendidos en el año 2005 fue de 8216, los porcentajes más relevantes de los tipos de asesorías fueron el 18% relacionadas con derechos humanos, 17% medio ambiente, 12% servicios públicos domiciliarios, 12% manejo de bienes municipales, 12% seguridad social.

En el año 2005 se solicitó la revisión de 91 contratos estatales, celebrados por la administración municipal y otras entidades del municipio.

◆ **Año 2006**

El número total de usuarios atendidos en el año 2006 fue de 7.560, los porcentajes más relevantes en los tipos de asesorías fueron el 22% relacionadas con derechos humanos, 18% relacionadas con vigilancia de la contratación estatal, defensa del medio ambiente e ingeniería, 13% sobre derecho de petición.

En el año 2006 se solicitó la revisión de 187 contratos estatales, celebrados por la administración municipal y otras entidades del municipio.

◆ Año 2007

Aún no se ha reportado los datos y resultados de la participación ciudadana en este período.

5.6 MEDIOS DE DIVULGACIÓN CONTROL FISCAL PARTICIPATIVO

Se estableció la existencia y características de los medios de divulgación sobre información con que cuenta la comunidad para vincularse al ejercicio del control fiscal participativo, los cuales se describen a continuación:

Los medios de divulgación sobre Control Fiscal Participativo, implementados por la Contraloría General del Municipio de Manizales son:

5.6.1 Programa radial. La “Contraloría y la Comunidad” fue creado en la administración del periodo 2000-2003 y continua vigente, se emite los miércoles de 8:15 a.m. a 8:45 a.m. en Radio Manizales (Todelar en Familia). En el programa participan como equipo base, el Contralor Municipal, el Director de Planeación y Control Fiscal y el Coordinador de Evaluación Contractual. El Objetivo Principal del programa, es comunicar los resultados misionales de la entidad, principalmente auditorías, procesos de responsabilidad fiscal, procesos de advertencia entre otros, así como los resultados de las evaluaciones que se hayan realizado por motivos de denuncia, peticiones, quejas o reclamos. De igual manera durante el espacio se reciben llamadas de la comunidad, de las cuales se podrían originar controles puntuales.

5.6.2 Informativo fiscal. Fue creado en el año 2006, a iniciativa del Contralor señor doctor Alirio Mendieta Pacheco, es un documento de circulación mensual, mediante el cual la Contraloría Municipal, da a conocer los hechos relevantes de las entidades sobre las cuales ejerce control y está dividido en cinco secciones a saber:

- Resultados del control fiscal.

- Responsabilidad fiscal.
- Control fiscal participativo.
- Conózcenos (políticas, plan estratégico).
- Entérese (notas de Interés, visitas, reuniones a realizar).
- Incluye un editorial donde el Contralor Municipal fija su posición sobre temas de interés para la ciudad, es enviado a los diferentes medios de comunicación de la Ciudad, a los sujetos de control, a los miembros de la comunidad organizados, además es colocado en la pagina de Internet de la entidad. Existe un comité de edición y redacción integrado por el Contralor Municipal, el Director de Planeación y Control Fiscal, el Coordinador de Responsabilidad Fiscal, Jefe de Control Interno, Ingeniero de Sistemas.

5.6.3 Audiencias públicas. La más importante es la rendición local de cuentas, a la cual se convoca los Lideres Comunitarios, Juntas Administradoras Locales, Ediles Comuneros y la Comunidad en general. Ésta es realizada al principio del año en el mes de enero o de febrero, siguiente al período que se está informando, el tema principal de la audiencia es el informe sobre el ejercicio de control fiscal a todas las entidades y de todas las actividades desarrolladas por la contraloría en dicha vigencia.

En esta se dispone de la logística necesaria para la recepción de las quejas, reclamos y denuncias. Son convocadas a través de invitaciones personales, llamadas telefónicas, el informativo fiscal y programa radial.

En el plan de Acción de la Contraloría Municipal se determina el número de audiencias y los temas a tratar en cada una de ellas durante cada período o vigencia.

5.7 MEDIOS DE RECEPCIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

- Buzón de quejas y denuncias, ubicado en la Contraloría General del Municipio.

- Línea Transparente, cuyo número telefónico es el 8801990, en donde se reciben quejas, denuncias, inquietudes de los ciudadanos.
- Correo electrónico.
- Programa radial “Contraloría con la Comunidad”.

5.8 GRADO DE DISPONIBILIDAD Y OPORTUNIDAD DE LA INFORMACIÓN

Mediante la recolección de la Información en la Contraloría General del Municipio de Manizales, y demás entidades donde reposan documentos sobre el Control Fiscal Participativo, se encontró un alto grado de disponibilidad y oportunidad de la información, ya que para obtenerla no se requiere una petición escrita, con una petición verbal ésta puede ser entregada en un lapso corto o máximo dentro de los tres días siguientes a la solicitud, esta información es de tipo educativo, formativo y legal.

5.9 PROCESOS MECANISMOS Y ESPACIOS DE PARTICIPACIÓN

Se identificaron los procesos, mecanismos y espacios de participación implementados por la Contraloría General del Municipio de Manizales, se encontró que en el año 2004, se da aprobación, al proceso de tipo operativo sobre participación ciudadana, cuyo objeto es atender, tramitar y dar respuesta efectiva a las peticiones en cualquiera de sus modalidades (quejas, peticiones, reclamos, denuncias o consultas) y a las recomendaciones, denuncias o críticas que las organizaciones cívicas y comunitarias, o el ciudadano común, formulen en relación con el cumplimiento de la misión de la Contraloría General del Municipio de Manizales, y alcance el relacionado con la atención de quejas, reclamos, consultas y denuncias; el procedimiento se inicia con la solicitud por parte del ciudadano, y finaliza con la satisfacción del mismo sobre el hecho objeto de queja, reclamo, consulta o denuncia, o con la aclaración de los términos en que se presentó aquella. Toman parte en el procedimiento la instancia sobre la cual se presenta la queja, reclamo, denuncia o consulta, y la subcontraloría. También el comité directivo, cuando a ello hubiere lugar, según se describe en el procedimiento, eligiéndose como líder de éste al subcontralor.

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

Y se definen cada uno de los trámites establecidos para el procedimiento de la siguiente forma:

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

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

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

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

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

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

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

5.9.8 Reclamo. Acto originado cuando se notifica a las autoridades de la suspensión injustificada o de la prestación deficiente de un servicio.

Tabla 2. Actividades a llevar a cabo en la Contraloría Municipal en el procedimiento de participación ciudadana.

Procedimiento	Descripción de la actividad	Responsable
Inicio 1. Recepcionar el asunto:	1. Recepcionar la queja, reclamo, consulta o denuncia vía telefónica, personal, correo, Internet o medios de comunicación.	Subcontralor, técnico (participación ciudadana).
2. Analizar de la situación objeto de denuncia:	2. Analizar y verificar a situación objeto de la denuncia, según circunstancias de tiempo, modo y lugar.	Subcontralor, técnico (participación ciudadana).
3. Trámite:	3. Se determina si puede realizarse el trámite directo, efectuando el acopio de documentos adicionales que se requieran para dar respuesta	Subcontralor, técnico (participación ciudadana).
4. Traslado del asunto según corresponda:	4. Se debe trasladar el asunto por escrito a quien corresponda, según su competencia: Director de planeación y control fiscal, organismo competente o sujeto de control.	Subcontralor, técnico (participación ciudadana).

Procedimiento	Descripción de la actividad	Responsable
5. Seguimiento y registro:	5. Se realiza el seguimiento al asunto y registra para llevar el control del expediente.	Subcontralor.
6. Recepción de la respuesta sobre el asunto:	6. Se recepciona la respuesta de la entidad o dependencia competente, acerca de la queja, reclamo, denuncia o consulta.	Subcontralor.
7. Notificación al ciudadano de la recepción de la queja o denuncia:	7. Se notifica mediante oficio al ciudadano, si se conocen sus datos; también se puede informar a la comunidad, si es un asunto de carácter público	Subcontralor, técnico (participación ciudadana).
8. Archivo de la queja y/o denuncia:	8. Se archiva conforme con las normas vigentes y la metodología definida para la entidad.	Subcontralor, técnico (participación ciudadana).
9. Informe semestral al contralor:	9. Se presenta un informe semestral al despacho del Contralor con información consolidada sobre las quejas y/o denuncias solucionadas y pendientes.	Subcontralor.

Fuente: Contaloría Municipal del Municipio de Manizales, Oficina de Subcontraloría, 2004.

5.9.9 Condiciones generales de las peticiones, quejas, consultas, denuncias, recomendaciones y críticas. Deberán recibirse en horas de despacho al público, por un funcionario capacitado para resolver de forma inmediata la acción interpuesta por el ciudadano.

Se debe garantizar la pronta solución de las peticiones en cualquiera de sus modalidades (quejas, peticiones, reclamos o consultas), en consonancia con el principio de democracia participativa (artículo 1 de la Constitución Nacional), bien sea en sentido positivo o negativo.

La contraloría debe mantener en un sitio de fácil acceso público, los documentos relativos a ella, con información actualizada de interés general sobre: a) Las normas que les dan origen y definen sus funciones o su naturaleza y estructura, si es el caso; b) El direccionamiento estratégico de la entidad; y, c) Los métodos, procedimientos, formularios y sistemas para el trámite de sus diversos asuntos.

5.9.10 Salidas del procedimiento. Son salidas del procedimiento, los actos administrativos u oficios generados a raíz de la queja, reclamo, consulta o

denuncia, la respuesta oportuna al ciudadano, la información para elaborar los informes periódicos sobre participación en sus diversas modalidades, la satisfacción del quejoso o reclamante sobre el hecho objeto de queja o reclamo, o la aclaración de los términos en que se presentó el mismo para dar una respuesta satisfactoria.

5.10 VEEDURÍAS CIUDADANAS

Al establecer que efectos y resultados que han alcanzado las veedurías realizadas sobre la contratación pública en Manizales se obtuvo que desde el año 2004 a la fecha se han constituido las siguientes veedurías ciudadanas relacionadas con entidades sujetas a control por parte de la Contraloría General del Municipio de Manizales, las cuales fueron registradas en la Personería Municipal de Manizales ya que en la Cámara de Comercio de la ciudad no se a registrado ninguna hasta la fecha.

Comité de Veedores en Salud del Municipio de Manizales, con fecha de registro 17-05-2005, número de integrantes cinco, duración indefinida.

En vista de la grave problemática del sector salud presentada en la ciudad de Manizales, con la orientación de la Contraloría General del Municipio fue constituida de esta Veeduría, según sus integrantes el resultado más importante alcanzado hasta el momento fue el que las Administradoras del Régimen Subsidiado (ARS), encargadas de administrar los recursos y garantizar la prestación de los servicios de salud de los usuarios vinculados a este régimen, contrataran el suministro de medicamentos con las farmacias de Assbasalud ESE donde son atendidos directamente, ya que las ARS habían contratado otras farmacias ubicadas en diferentes sitios de la ciudad implicando un mayor costo al usuario pues debía asumir el desplazamiento, por tratarse de personas de muy escasos recursos en la mayoría de oportunidades no lo les era posible asumirlo, quedando sin resolver su problema de salud. Esta inquietud fue presentada por la Veeduría en Audiencia Pública convocada por la Contraloría General del Municipio de Manizales en el mes de marzo de 2007, uno de los retos más importantes de esta veeduría en la actualidad es el lograr que se asignen una mayor cantidad de citas del sistema de salud a los usuarios que pertenecen al régimen subsidiado, y con menores dificultades para la obtención de las mismas.

Comité de Veedores en la obra de estabilización de talud en el barrio Panorama, con fecha de registro 18-10-2005, número de integrantes siete, duración indefinida.

A raíz de la tragedia ocurrida por un deslizamiento en el barrio Panorama en el año 2005, fue creada la veeduría teniendo como propósito supervisar que la obra de estabilización del talud, la cual se componía de tres secciones se llevara a cabo con el lleno de los requisitos técnicos y legales; los integrantes manifiestan que se obtuvieron logros positivos de la veeduría, pues el ingeniero contratista demostró su interés en colaborar con la fiscalización atendiendo las observaciones y ejecutando el contrato en su primera sección, la preocupación del comité a la fecha es que continúan haciendo falta dos secciones, la más urgente es la de canalización de las aguas de escorrentía y de aguas subterráneas, ya le fue informado al funcionario de Corpocaldas e interventor de la obra, quien respondió que no se han llevado a cabo por falta de presupuesto.

Veeduría Ciudadana Ambiental, con fecha de registro 10-02-2006, número de integrantes diecisiete, duración indefinida.

Se constituyó para hacer seguimiento de los impactos ambientales en la ciudad de Manizales, respecto de cuatro áreas: Laderas, sustancias tóxicas, aguas, educación ambiental. El proceso de capacitación de los veedores se llevo a cabo en el Sena Regional Caldas, mediante la modalidad de diálogo de saberes sobre manejo de laderas, centrado en los aspectos técnicos de la ingeniería civil para el manejo de laderas. Se vincularon a esta veeduría entidades como Corpocaldas, Contraloría General de la República Regional Caldas, Vicecontralor Delegado para el Medio Ambiente, Vicecontralor para la Participación Ciudadana. Aún no se han alcanzado resultados significativos sin embargo la veeduría participó en las Auditorías Articuladas Integradas de las vigencias 2005 y 2006 de Corpocaldas, descubriendo varias inquietudes referentes a la partida de urgencia manifiesta y del manejo de las decisiones que la involucran.

Veeduría Ciudadana para la pavimentación de las calles comprendidas entre la Carrera 10 C entre las calles 59 y 60, la calle 59, entre carreras 10C y 11; la calle 60 entre carreras 10B y 11A y la carrera 11A entre calles 59 y 60 del barrio Villa Luz de la ciudad de Manizales, con fecha de registro 06-08-2007, número de integrantes cinco, duración hasta que en el barrio Villa Luz, sean ejecutadas las obras de estabilidad y pavimentación de todo el sector.

Se creó este Comité de Veeduría Ciudadana para la vigilancia de tres contratos celebrados en el año 2004 y dos contratos celebrados en el año 2007 y relacionados con las obras públicas a ejecutar en el barrio Villa Luz. Aunque las obras no se han culminado hasta la fecha se han obtenido resultados positivos, se ha constatado que los contratistas cumplen con los trabajos de estabilidad de manera transparente y responsable, la preocupación de la veeduría está relacionada con que de la Secretaría de Obras Públicas del municipio es reacia a suministrar información de los contratos influenciando en este mismo sentido a los contratistas.

5.10.1 Otras veedurías. La Contraloría Municipal en el mes de mayo de 2007 celebró convenio para prácticas o pasantías de estudiantes universitarios de la Facultad de Ingeniería y Arquitectura de la Universidad Nacional de Colombia Sede Manizales, el cual tiene por objeto establecer las bases para la cooperación entre la facultad y la contraloría municipal, teniendo en cuenta la formación profesional y académica adquirida durante el proceso de enseñanza de los estudiantes para ejercer una veeduría sobre las obras públicas realizadas en el municipio de Manizales, más específicamente las relacionadas con la Plaza Alfonso López.

5.11 GESTIÓN DE LA CONTRALORÍA GENERAL DEL MUNICIPIO DE MANIZALES CON RELACIÓN A QUEJAS SOLICITUDES Y RECLAMOS

En el análisis de la gestión de la Contraloría General del Municipio de Manizales en relación con la atención de quejas, solicitudes o reclamos de la comunidad, se encontró que hay unos medios de recepción que resultan ser efectivos y que de cada una de ellas se abre un expediente al cual se le hace seguimiento bien sea que se trasladen a la entidad competente o que en una de sus dependencias se tramite o dé respuesta si es del caso.

A continuación se hace la relación de quejas recepcionadas durante los períodos 2004-2007 en la Contraloría General del Municipio de Manizales, medio de recepción y sector con que se relacionan según los informes de cada año suministrados por la oficina de control interno de la entidad.

5.11.1 Año 2004. En el año 2004 se recibieron 133 quejas a las cuales se le abrió expediente, nueve fueron recibidas en la línea transparente, catorce de manera personal, treinta de forma escrita, una vía fax, tres por correo electrónico, setenta y seis programa radial “Contraloría con la Comunidad”.

Tabla 3. Resumen por sectores año 2004.

Sector	Número
Servicios públicos	32
Infraestructura	55
Sector salud	15
Transporte	3
Convenios	5
Educación	14
Otros	9
Total	133

Fuente: Las autoras.

De las cuales seis fueron archivadas por improcedentes.

◆ **Seguimiento quejas y reclamos.** A 25 de los expedientes del período 2004 abiertos por quejas y reclamos se les realizó un seguimiento por encontrarse mérito para ello, de los cuales a 12 se les dio trámite en la Coordinación Área de Evaluación Contractual, 3 se trasladaron a la Coordinación Área de Responsabilidad Fiscal, 3 se les dio trámite en la Coordinación Área de Evaluación Financiera, 2 se dio traslado a la Dirección de Planeación y Control Fiscal, 2 se estructuraron hallazgos administrativos y fiscales, 1 se le dio traslado a la oficina de Control Interno de la Alcaldía Municipal, 1 se esperó ampliación en el programa radial, 1 el Director de Planeación y Control Fiscal informó que la queja sería incluida en el Plan de General de Auditorías del año 2005, 1 el Director de Planeación y Control Fiscal informó que la queja sobre contratos serán evaluados en el marco de la Auditoría Especial.

5.11.2 Año 2005. En el año 2005 se recibieron 128 quejas a las cuales se les abrió expediente, 4 se recibieron por línea transparente, 27 de manera personal, 46 de forma escrita, 1 correo electrónico, 50 a través de programa radial.

Tabla 4. Resumen por sectores año 2005.

Sector	Número
Servicios públicos	13
Infraestructura	57
Sector salud	7
Transporte	3
Convenios	12
Educación	12
Otros	24
Total	128

Fuente: Las autoras.

De las cuales siete fueron improcedentes.

◆ **Seguimiento de quejas y reclamos.** Según la información otorgada por el Director de Planeación y Control Fiscal, de las quejas y reclamos del año 2005 resultaron relevantes 16 de las cuales se trasladaron para trámite 6 a el Área de Evaluación Contractual, 2 fueron incluidas para realizar auditoría en el Plan General de Auditoría, 1 fue llevada audiencia pública para resolver todas las quejas ciudadanas, 1 terminó en hallazgos administrativos y fiscales los cuales se trasladaron a las autoridades competentes, 1 a espera de la respuesta de la autoridad competente, 1 fueron solicitadas aclaraciones a la administración municipal, 3 se realizó proceso de informe evaluativo.

5.11.3 Año 2006. En el año 2006 se recibieron 98 quejas a las cuales se les abrió expediente, 2 se recibieron por línea transparente, 3 de manera personal, 36 de forma escrita, 4 correo electrónico, 53 a través de programa radial.

Tabla 5. Resumen por sectores año 2006.

Sector	Número
Servicios públicos	16
Infraestructura	49
Sector salud	4
Transporte	0
Convenios	22
Educación	4
Otros	3
Total	98

Fuente: Las autoras.

De las cuales una fue improcedente.

◆ **Seguimiento quejas y reclamos.** La Dirección de Planeación y Control Fiscal y el Área de Evaluación Contractual, informaron que de los expedientes de quejas y reclamos del año 2006 a 22 se les ha hecho seguimiento se obtuvo por encontrar mérito para ello, de los cuales a 8 se les dio traslado a la Dirección de Planeación y Control Fiscal, 5 se les dio traslado al el Área de Evaluación Contractual, 5 fueron comisionadas para visita de evaluación, 2 se realizó visita, 2 se programó auditoría.

5.11.4 Año 2007. A junio del año 2007 se recibieron 57 quejas a las cuales se les abrió expediente de las cuales 1 se recibió de manera personal, 24 por escrito, 32 a través de programa radial.

No se recibió ninguna mediante línea transparente ni mediante correo electrónico.

Tabla 6. Resumen por sectores año 2007.

Sector	Número
Servicios públicos	0
Infraestructura	15
Sector salud	2
Transporte	2
Convenios	4
Educación	8
Otros	26
Total	57

Fuente: Las autoras.

De las cuales siete fueron improcedentes.

Hasta la fecha no se ha elaborado el consolidado de esta información en la Contraloría General del Municipio.

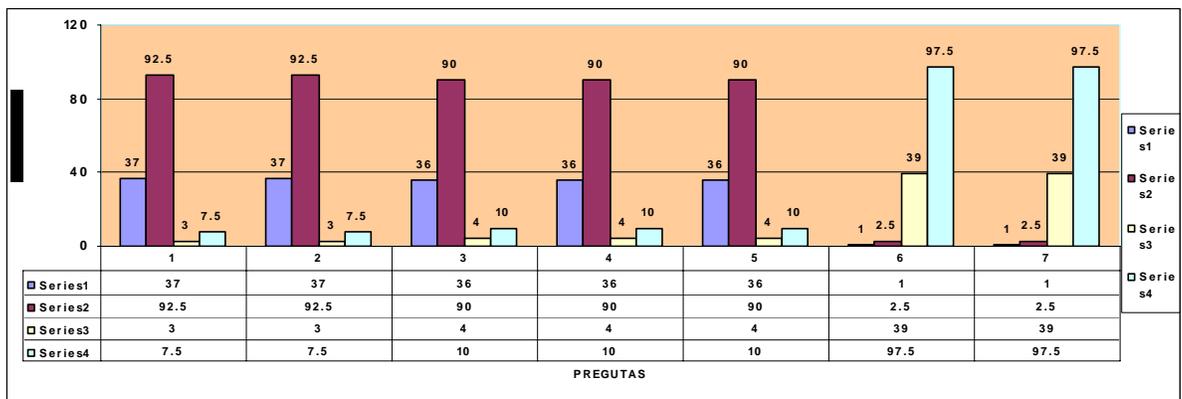
Tabla 7. Encuesta aplicación control fiscal participativo en el municipio de Manizales.

N°	Pregunta	Si	%	No	%	Comentario	Observación
1	¿Conoce usted qué es la democracia participativa?	37	92.5	3	7.5		El 92.5% de la población encuestada conoce el concepto de democracia participativa.
2	¿Conoce usted qué es el control fiscal?	37	92.5	3	7.5		El 9.5% de la población encuestada conoce el concepto de control fiscal.
3	¿Sabía que como ciudadano puede vincularse al ejercicio del control fiscal?	36	90	4	10		El 90% de la población encuestada conoce de que los ciudadanos pueden vincularse al ejercicio del control fiscal.
4	¿Conoce de las herramientas y mecanismos con que cuenta para vincularse a la vigilancia de la gestión de los recursos públicos en el municipio de Manizales?	36	90	4	10		El 90% de la población encuestada conoce las herramientas y mecanismos con que cuenta para vincularse a la vigilancia de la gestión de los recursos públicos en el municipio de Manizales.

N°	Pregunta	Si	%	No	%	Comentario	Observación
5	¿A través de qué medios conoció de estas herramientas?	36	90	4	10	Medios de comunicación, conferencias, veedurías ciudadanas, lecturas, estudios, Juntas Administradoras Locales, trabajo, prensa, charlas, política, reuniones, capacitación, folletos y revistas de la contraloría, cargos públicos, capacitación secretaria de salud y contraloría.	El 90% de la población encuestada manifiesta el conocimiento de los mecanismos de participación del control fiscal a través de diferentes medios expuesto en el comentario lo cual lleva a concluir que los mecanismos de participación son ampliamente difundidos a través de entidades de control, autoridades académicas y diversos medios de comunicación.
6	¿Alguna vez ha presentado una denuncia queja sugerencia o elevado un derecho de petición a la Contraloría General de la República?	1	2.5	39	97.5		El 97.5% NO ha hecho uso de los mecanismos por ellos conocidos para el control que conforme a la pregunta número 7 no hacen referencia al control fiscal sino al de consumidores de servicios públicos o financieros, lo cual indica que a pesar del conocimiento de las herramientas, no existe entre los ciudadanos una cultura de participación activa de control fiscal en el municipio de Manizales, podría inferirse la conclusión de que a pesar de conocer las herramientas desconocen la aplicación y el funcionamiento de ellas respecto del control sobre los recursos públicos en el municipio.
7	En caso de ser afirmativa la respuesta anterior ¿la queja, denuncia o derecho de petición, fue atendida oportunamente? Explique.	1	2.5	39	97.5	Subsidios de vivienda, reclamo de servicios públicos, todos fueron atendidos oportunamente	

Fuente: Las autoras.

Figura 1. Aplicación control fiscal participativo en el municipio de Manizales.



Fuente: Las autoras.

Tabla 8. Encuestas sujetos de control.

N°	PREGUNTA	ESCALA VALORATIVA						COMENTARIO	OBSERVACIÓN
		ALTO	%	MEDIO	%	BAJO	%		
1	¿Cómo determina usted el grado de participación de los sujetos de control en el control fiscal? ¿Y por qué?	2	67			1	33	Adopción de planes de mejoramiento. Actividad encaminada dentro del marco legal.	El 67% de la población encuestada considera alto el grado de participación de los sujetos de control en el control fiscal a través de los planes de mejoramiento que logra una actividad dentro del marco legal.
2	¿Cuál es el grado de aporte que le realiza el control fiscal participativo, respecto de la buena administración de los recursos públicos? ¿Y por qué?	2	67			1	33	Constitución de veedurías fiscales. Valor agregado a la gestión de los recursos públicos.	Un 67% de la población considera que el grado de aporte del control fiscal participativo al control de los recursos es alto a través de las veedurías fiscales las otorgan un valor agregado a la gestión de los recursos públicos.
3	¿Cuál es el grado de aplicación de los medios de divulgación sobre información con que cuentan los sujetos de control para vincularse al ejercicio del control fiscal participativo? ¿Por qué?	2	67			1	33	Boletines informativos y programas radiales de la contraloría y personería. Por diferentes medios se coloca información útil para el ejercicio del control fiscal.	Un 67% de la población considera que el grado de aplicación de los medios de divulgación es alto a través de los boletines informativos de la contraloría y la personería la cual es útil para el control fiscal.
4	¿Cuál es la disponibilidad, oportunidad y tipo de información con que cuenta la comunidad para el ejercicio del control fiscal participativo?	2	67			1	33	Buen recibo y gestión de la personería y de la contraloría. La contraloría promueve acciones de capacitación.	Un 67% de la población considera que la información con que cuenta la comunidad para el control fiscal participativo es alta a través de la gestión de la contraloría y personería.
5	¿Cuál es el grado de conocimiento por parte de los sujetos de control sobre el control fiscal participativo? ¿Y por qué?	1	33	2	67		0	Falta capacitación en asuntos técnicos especializados e indicadores de gestión.	El 67% de la población considera que el grado de conocimiento por los sujetos de control del control fiscal participativo es medio por la falta de capacitación en asuntos técnicos especializados e indicadores de gestión.

N°	PREGUNTA	ESCALA VALORATIVA						COMENTARIO	OBSERVACIÓN
		ALTO	%	MEDIO	%	BAJO	%		
6	Grado de conocimiento, estructuración mecanismos y espacios de participación general del municipio de Manizales.			2	67	1	33	Sería oportuno que la estructuración de espacios y mecanismos de participación fueran realizados con mayor frecuencia, por parte de la Personería Municipal y de la Contraloría General del Municipio de Manizales.	El 67% de la población considera que la estructuración de espacios y mecanismos de participación es media toda vez que lo ideal atendería a que se realizara con mayor frecuencia.
7	Grado de efectividad en relación con la atención de quejas, solicitudes o reclamos de la comunidad por parte de la Contraloría General del Municipio de Manizales.			2	67	1	33	El problema radica en que todo depende de la administración central.	El 67% de la población considera que el grado de efectividad de las quejas y reclamos con respecto al control fiscal es media considerando que la problemática radica en la dependencia de la administración central.

Fuente: Las autoras.

6. CONCLUSIONES

El grado de aplicación del Control Fiscal Participativo en la gestión realizada por la Contraloría General de Municipio de Manizales dentro de los períodos 2004-2007, cuyo objetivo está dirigido a velar por la buena administración de los recursos públicos, es alto a través de las veedurías fiscales las cuales otorgan un valor agregado a la gestión del erario público..

De conformidad con los resultados obtenidos en el desarrollo del trabajo de campo que acompaña la presente investigación, la población encuestada considera que el Municipio de Manizales cuenta con medios de divulgación que convocan a vincularse al ejercicio del Control Fiscal Participativo. El grado de aplicación de los medios de divulgación es alto, efectividad que se logra a través de los boletines informativos emitidos por la Contraloría y la Personería Municipal del Municipio de Manizales, configurándose en un elemento que aporta un alto grado de beneficio al buen ejercicio del Control Fiscal Participativo. En instituciones como Assbasalud la participación de los ciudadanos en la entidad en la presentación de peticiones quejas y reclamos, es asociada a consultas, en primer lugar están relacionadas con quejas, en segundo lugar con solicitudes sobre información e intermediación, en tercer lugar sobre sugerencias. El medio de recepción más utilizado es el personal, seguido de telefónico y por último el escrito que es el menos utilizado desafortunadamente ya que la presentación por escrito conlleva más claridad, agilidad y obligatoriedad en las respuestas.

En concordancia con los resultados obtenidos mediante la realización del trabajo de campo que acompaña la investigación que nos ocupa, la población Manizaleña considera que la información con que se cuenta para incentivarse a la vinculación del ejercicio del Control Fiscal Participativo, es alta, toda vez que la Contraloría General del Municipio de Manizales y la Personería de Manizales, en un valioso esfuerzo han puesto a disposición de la colectividad diversos mecanismos de divulgación como: Programa Radical de Participación, la Escuela de Participación Ciudadana, las Audiencias Públicas donde se han discutido problemáticas y se han planteado propuestas relacionadas con temas de salud, obra pública, educación. La principal Audiencia Pública llevada a cabo es la de Rendición de Cuentas donde la comunidad puede evaluar los avances y el cumplimiento de los planes, programas, proyectos de la Contraloría Municipal; campañas relativas al Control Fiscal Participativo desempeñadas por funcionarios de la Contraloría, entre otros.

La población consultada en el trabajo de campo realizado en el desarrollo de la investigación, considera que el grado de conocimiento por los sujetos de control del Control Fiscal Participativo es medio, debido a la falta de capacitación en asuntos técnicos especializados e indicadores de gestión, que reportan los Sujetos de Control en la actualidad.

La población encuestada considera que la estructuración de espacios y mecanismos de participación es media, toda vez que lo ideal atendería a realizar las diferentes actividades que pone en marcha la Contraloría General del Municipio de Manizales y la Personería Municipal de Manizales, con mayor frecuencia.

La población encuestada considera que el grado de efectividad en la atención de las quejas y reclamos con respecto al control fiscal es media, considerando que la problemática radica en la dependencia de la administración central, toda vez que la Contraloría General del Municipio de Manizales, recibe las quejas, denuncias y reclamos, y procede a determinar la competencia de los mismos, caso en el cual, de no ser competente para la atención, remite la solicitud a la entidad que corresponda, igualmente, hace el correspondiente seguimiento de atención, y es la entidad que recibe la queja, reclamo o solicitud, quien debe resolver el fondo de la petición. Igualmente se realizaron auditorias especiales de las cuales se obtuvo hallazgos tanto administrativos como financieros y la solicitud del Contralor Municipal al Concejo Municipal de la suspensión del Personero Municipal, de esta manera se evidenció de forma clara la aplicación del control fiscal participativo obteniendo resultados satisfactorios en cuanto a la administración, control y manejo de recursos públicos.

BIBLIOGRAFÍA

ALMEIDA, María Dolores. Gobernabilidad fiscal. Quito: United National Publications, 2006.

ÁLVAREZ, CASTILLO y VILLAR. Organización y participación de la sociedad civil. En: Municipios y regiones de Colombia: una mirada desde la sociedad civil. Fundación Social, 1998.

COLOMBIA. Decreto 925 de 1976. Artículos 2, 3 y 4.

COLOMBIA. Ley 134 de 1994, mecanismos de participación ciudadana. Ley 850 de 2003, veeduría ciudadana.

COLOMBIA. Ley 42 de 1993, artículos 11, 13 y 18. Ley 87 de 1993, artículo 1.

CONSEJO DE ESTADO / SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, SECCIÓN TERCERA. Auto de 30 de agosto de 2001. C.P. GIRALDO GÓMEZ, María Helena.

CONSTITUCION POLITICA DE COLOMBIA 1991. Título 10, Cap. 50, Ley 42 de 1993.

----- . Artículos 266, 267 y 270.

CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA. Control ciudadano al sistema general de participaciones. En: Revista Contraloría General de la República. 2 ed. 2002.

----- . Estrategias para la promoción del control del ciudadano a la gestión pública. 2 ed. En: Revista Control Fiscal Participativo.

CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA. Hacia la nueva Contraloría General de la República. Documento CGR-004. Bogotá, D.C.: CID-Universidad Nacional de Colombia, 1991.

----- . Página Web, Internet Explorer.

CORTE CONSTITUCIONAL DE COLOMBIA. Sentencia C-570 de 1997. Sentencia C-374 de 1995. Sentencia 534 de 1993.

----- . Sentencia C-384 de 13 de mayo de 2003. M.P. Clara Inés Vargas Hernández. Sentencia C-619 de 2002. M.P. CÓRDOBA TRIVIÑO, Jaime y ESCOBAR GIL, Rodrigo.

DOMÍNGUEZ, Julián. Comentarios a ponencia de Charris y Ochoa.

DUSSAN H., Jorge. Elementos del contrato estatal. Bogotá, D.C.: Universidad Jorge Tadeo Lozano, 2002.

EL CONTROL fiscal en la constitución. En: Economía Colombiana. N° 235 (May.-Jun./91).

ESCOBAR, Ángela. Ejercicio democrático de participación ciudadana, del referido ajuste fiscal y reformas económicas. En: Revista Credencial Historia. Bogotá, D.C.; N° 166. (Oct./2003).

ESCUELA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA (ESAP). Foro de transparencia y control en la gestión pública. Bogotá, D.C., 2006.

FEDERALISMO MODERNO. Medellín: Editorial Bedout.

FINOT, Iván. Descentralización en América Latina: teoría y práctica. Santiago de Chile: Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES), 2001.

GALÁN SARMIENTO, Luis Carlos. Ponencia del proyecto de la ley que habría de convertirse en la Ley 12 de 1986.

GARCÍA PELAYO, M. Las transformaciones del Estado contemporáneo. 2 ed. Madrid: Alianza Universidad. 1985.

GOMEZ SERRANO, Laureano. El control constitucional en Colombia. Bogotá, D.C.: Editorial Unab, 2001.

HENAO HADRÓN, Javier. El poder municipal. Bogotá, D.C.: Escuela Superior de Administración Pública (ESAP), 1998.

HERNÁNDEZ GAMARRA, Antonio. Por el buen uso de los recursos públicos: planes de mejoramiento de la gestión del Estado. Bogotá, D.C.: Contraloría General de la República, 2003.

LOAIZA GALLÓN, Hernando. Estado, gobierno y gerencia pública. Bogotá, D.C.: Universidad Santo Tomás, 2003.

LÓPEZ OBREGÓN, Clara. Control fiscal. Bogotá, D.C.: Universidad del Rosario, 2005.

MARTÍNEZ CARAZO, Piedad Cristina. Estrategia metodológica de investigación científica. Bogotá, D.C.: Universidad Eafit, 2006.

MUTIS VANEGAS, Andrés. La contratación estatal análisis y perspectivas. Bogotá, D.C.: Pontificia Universidad Javeriana, 2000.

ORIENTACIONES PARA la programación y ejecución del sistema general de participaciones. SGP. En: Revista Contraloría General de la República (2005).

PORTO, Alberto. Las transferencias intergubernamentales y la equidad distributiva.

RESPONSABILIDAD FISCAL. En: Revista Cepal. N° 84 (Dic./2004). United Nations Publications.

RESTREPO URIBE, Jorge. Régimen federal. Bogotá, D.C.: Editorial Gran América, 1969.

RESTREPO, Darío. Relaciones Estado–sociedad civil en el campo social: una reflexión desde el caso colombiano. En: La Construcción del Sistema Nacional de Planeación Participativa. Bogotá, D.C.: Consejo Nacional de Planeación.

RESTREPO, Eduardo y ROJAS, Axel. Grupo de investigaciones para la etnoeducación. 1 ed. Popayán: Universidad del Cauca, 2004.

RODRÍGUEZ, Libardo. Derecho administrativo. Bogotá, D.C.: Editorial Temis, 1996.

SANGUINETTI, Pablo. Las transferencias intergubernamentales y la equidad distributiva.

TOBÓN FRANCO, Natalia. Gerencia jurídica y responsabilidad profesional. Bogotá, D.C.: Universidad del Rosario, 2006.

VÁSQUEZ MIRANDA, William. Control fiscal y auditoría fiscal. Bogotá, D.C.: Fundación Universidad de Bogotá Jorge Tadeo Lozano, 2000.

YOUNES MORENO, Diego. Nuevo régimen del control fiscal. 2000.

----- . Régimen del control fiscal y el control interno. Bogotá, D.C.: Legis, 2000.

ANEXO A. MODELO DE LAS ENCUESTAS A CIUDADANOS Y A SUJETOS DE CONTROL

A ciudadanos

1. Aplicación del control fiscal participativo (ciudadanos)	Si	No
1. ¿Conoce usted qué es la democracia participativa?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
2. ¿Conoce usted qué es el control fiscal?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
3. ¿Sabía que como ciudadano puede vincularse al ejercicio del control fiscal?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
4. ¿Conoce de las herramientas y mecanismos con que cuenta para vincularse a la vigilancia de la gestión de los recursos públicos en el municipio de Manizales?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
5. ¿A través de qué medios conoció de estas herramientas?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
6. ¿Alguna vez ha presentado una denuncia, queja, sugerencia, o elevado un derecho de petición a la Contraloría General de la República?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
7. En caso de ser afirmativa la respuesta anterior ¿la queja, denuncia, derecho de petición fue atendida oportunamente? Explique.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

A sujetos de control

2. Aplicación del control fiscal participativo (sujetos de control)	Alto	Medio	Bajo
1. ¿Cómo determina usted el grado de participación de los sujetos de control en el control fiscal? ¿Por qué?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
2. ¿Cuál es el grado de aporte que le realiza el control fiscal participativo, respecto de la buena administración de los recursos públicos? ¿Por qué?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
3. ¿Cuál es el grado de los medios de divulgación sobre información con que cuentan los sujetos de control para vincularse al ejercicio del control fiscal participativo? ¿Por qué?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
4. ¿Cuál es la disponibilidad, oportunidad y tipo de información con que cuenta la comunidad para el ejercicio del control fiscal participativo?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
5. ¿Cuál es el grado de conocimiento por parte de los sujetos de control sobre el control fiscal participativo. ¿Por qué?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
6. Grado de conocimiento, estructuración y efectividad de los procesos, mecanismos y espacios de participación implementados por la Contraloría General del Municipio de Manizales.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
7. Grado de efectividad en relación con la atención de quejas, solicitudes o reclamos de la comunidad por parte de la Contraloría General del Municipio de Manizales.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

**ANEXO B. COPIA DEL PRESENTE TRABAJO EN MEDIO ÓPTICO Y
EN FORMATO PDF.**