



Manual Control Social a la Gestión Pública



Universidad
de Cartagena
Fundada en 1827



Accreditación Institucional de Alta Calidad
Resolución 2583 del 26 de febrero de 2014, Ministerio de Educación Nacional



Contraloría
DEPARTAMENTAL DE BOLÍVAR
Vigilancia para una Gestión Pública Transparente

Manual

Control Social a la Gestión Pública

Manual

Control Social a la Gestión Pública

Esta publicación es el resultado del trabajo conjunto entre la Contraloría Departamental de Bolívar y el Instituto de Políticas Públicas, Regional y de Gobierno –Ipreg- de la Universidad de Cartagena; instituciones que unieron sus esfuerzos con el objetivo común de fortalecer las habilidades del control ciudadano a la gestión pública, a través de un programa de formación practico-teórico en la modalidad de seminario taller para 60 actores representativos de la sociedad civil, que promueva la construcción colectiva de Gobernabilidad Democrática en el Departamento de Bolívar.

CONTRALORIA DEPARTAMENTAL DE BOLIVAR

OSCAR FELIPE PARDO RAMOS
Contralor Departamental De Bolívar

JOHANA GONZALEZ FERNANDEZ
Profesional Universitario
Área de Participación ciudadana

UNIVERSIDAD DE CARTAGENA

EDGAR PARRA CHACON
Rector

JULIO AMEZQUITA LOPEZ
Director Instituto de Políticas Públicas, Regional y de Gobierno

ROSAURA ARRIETA FLOREZ
JAVIER HERNANDEZ GARCIA

Compiladores

Equipo de docentes

Carolina Calderón Gillot
Elfa Luz Mejía
Loyda Fonseca Ortiz
Maristella Madero
Rita López Orozco

Diagramación

Marco Antonio Arango Jiménez - marango.com.co

Impresión

Alpha Impresiones



Universidad
de Cartagena
Fundada en 1827



Acreditación Institucional de Alta Calidad
Resolución 2583 del 26 de febrero de 2014. Ministerio de Educación Nacional



Contraloría
DEPARTAMENTAL DE BOLÍVAR
Vigilancia para una Gestión Pública Transparente

Contenido

7 • Módulo 1

Gobernabilidad democrática y participación ciudadana

25 • Módulo 2

Introducción al control social

32 • Módulo 3

Instrumentos para el control social ciudadano

48 • Módulo 4

Control social a la contratación estatal

54 • Bibliografía

Introducción

Esta publicación es el resultado del trabajo conjunto entre la Contraloría Departamental de Bolívar y el Instituto de Políticas Públicas, Regional y de Gobierno -Ipreg- de la Universidad de Cartagena; instituciones que unieron sus esfuerzos con el objetivo común de fortalecer las habilidades del control ciudadano a la gestión pública, a través de un programa de formación práctico-teórico en la modalidad de seminario taller para actores representativos de la sociedad civil, que promueva la construcción colectiva de Gobernabilidad Democrática en el Departamento de Bolívar.

El seminario taller se desarrolló en la perspectiva de la Gobernabilidad Democrática (GD), entendida como la capacidad que tienen la sociedad civil y el Estado conjuntamente, para construir y decidir participativa y legítimamente su desarrollo y bienestar.¹

En este entendido, la problemática de la G.D. involucra tanto el fortalecimiento de la capacidad de gobierno para asegurar los bienes públicos en una sociedad y promover la gestión del cambio, como también la promoción de normas y valores compartidos que orienten las prácticas de ciudadanía a la negociación colectiva de acuerdos efectivos y perdurables entre los diferentes actores de la construcción democrática.²

En tal contexto, se propuso y desarrolló el primer **Seminario Taller de control social a la gestión pública**, con sesenta líderes y lideresas, miembros de Juntas de Acción Comunal, organizaciones de la sociedad civil y veedores de Cartagena y municipios de Bolívar durante el año 2014.

Este documento compila los conceptos, metodologías y discusiones que se generaron durante el desarrollo del seminario taller, así como otros de interés necesarios para el ejercicio del control social.

Esperamos que sea de utilidad para todos aquellos que ejercen el control social en los diferentes municipios del Departamento.

1 Metodología para medir el estado de la gobernabilidad en los municipios del Laboratorio de Paz II, (14) Bogotá, 2002, Departamento Nacional de Planeación, Acción Social, Unión Europea.

2 Modelo de Indicadores de Gobernabilidad Democrática, GTZ, Componente 4, Interacción Democrática Estado Sociedad Civil, Guevara, J.P., Rengel, M., Belmonte, R., Sin fecha.



Módulo 1

Gobernabilidad democrática y participación ciudadana

Para reflexionar

Lo que se pretende lograr y mantener en toda convivencia social civilizada es una articulación coherente entre los agentes e instituciones que representan y actúan en nombre de la sociedad civil y el sistema institucional, público, de administración y gobierno.

Cuando en una sociedad cualquiera no se da esta condición, sino que, por el contrario, las dinámicas de la vida social de la sociedad civil se desenvuelven de manera desconectada de las instituciones de administración, de gestión pública, de gobierno, entonces las acciones de los gobernantes y administradores reduce su incidencia, su pertinencia se empobrece, la inversión pública se fragmenta y desperdicia, los esfuerzos se multiplican y los efectos se minimizan.

Por parte de la sociedad civil, el alejamiento de los espacios y oportunidades de decisión de calidad produce un doble efecto negativo: por una parte, la pasividad y la pérdida de pertenencia de sus agentes deja vía libre al desgobierno, al autoritarismo, la corrupción o a todos estos efectos al tiempo, y las decisiones gubernativas no son evaluadas rigurosamente, ni las legítimas exigencias del ciudadano ante sus representantes tiene eco por su discontinuidad o escaso peso de sus instancias de control y exigencia.

¿Cómo está estructurado este Módulo?

El presente módulo consta de tres partes.

La primera parte, consiste en un Ejercicio de Entrada y a todo el Seminario, que bajo el formato pedagógico de un Conversatorio-Taller, propone a los participantes, en tanto miembros de organizaciones de la sociedad civil, la construcción de respuestas grupales a tres preguntas fundamentadoras del proceso de enseñanza aprendizaje del Módulo: como organización de la sociedad civil, **¿Quiénes somos? ¿Qué hemos logrado hacer? ¿Qué queremos lograr?**

La segunda parte del Módulo, presenta los conceptos claves que vamos a emplear en todo el documento, y que son requisito para la comprensión y manejo de los asuntos temáticos propuestos aquí.

La tercera parte, está constituida por las Matrices de Seguimiento y Valoración de la Gobernabilidad Democrática en el Municipio, para ser aplicadas por los participantes en sus propios municipios en que habitan.

Primera parte Conversatorio taller

¿Quiénes somos? ¿qué hemos hecho? ¿qué queremos lograr?

1. Trayectoria de la organización.

- 1.1. Nombre de la organización.
- 1.2. Coyuntura local (municipio /barrio) en la que nace la organización.
- 1.3. Propósitos a los que ha apuntado la organización desde su origen.
- 1.4. Principales aportes de la organización a las condiciones actuales de la localidad.
- 1.5. Estrategias y mecanismos más empleados por el grupo para llevar a cabo sus gestiones.
- 1.6. Logros más importantes conseguidos hasta el momento.
- 1.7. Tareas y compromisos pendientes a futuro.

2. Vínculos, acompañamientos, confrontaciones.

Con agentes institucionales

- 2.1. Autoridades e instancias municipales/departamentales/nacionales que han respaldado el accionar del grupo y en qué forma lo han hecho.
- 2.2. Maneras como se ha potenciado/debilitado el accionar del grupo con ese apoyo/o con ese rechazo.

Con agentes de la sociedad civil

- 2.3. Organizaciones (cívicas, privadas, nacionales, internacionales) que han apoyado el accionar del grupo y forma en que lo han hecho.
- 2.4. De qué manera se ha potenciado/debilitado el accionar del grupo con ese apoyo / rechazo.

Convocatoria ciudadana

- 2.5. Estrategias que utiliza el grupo para convocar y movilizar la participación de la ciudadanía en el barrio, en el municipio, en la región.
- 2.6. Resultados obtenidos

3. Incidencia de las redes políticas al interior de las organizaciones cívicas y comunitarias locales

3.1. Injerencia de la política al interior la organización cívica.

Al interior de su organización, papel favorable o desfavorable que han desempeñado los activistas, líderes, intermediarios y agentes políticos tradicionales del barrio/municipio, región.

3.2. Reconocimiento del papel general de los agentes políticos en el barrio/localidad.

¿Cuál es su percepción del impacto que ha tenido esos políticos en las condiciones, problemas y oportunidades materiales y sociales del barrio/municipio/región.

Segunda parte

¿Qué debemos saber?

¿Qué es la gobernabilidad democrática?

Se entiende por Gobernabilidad Democrática (GD) la capacidad que tienen la sociedad civil y el Estado conjuntamente, para construir y decidir participativa y legítimamente su desarrollo y bienestar.³

¿Cuáles son las condiciones y metas de la gobernabilidad democrática?

Cinco se consideran las condiciones que entrelazándose unas con las otras dan como resultante la gobernabilidad democrática.

- 1. Visión estratégica consensuada del desarrollo del territorio.

³ Metodología para medir el estado de la gobernabilidad en los municipios del Laboratorio de Paz II, Bogotá, 2009, Departamento Nacional de Planeación, Acción Social, Unión Europea, p. 14.

2. Transparencia (publicidad) sobre el manejo de lo público.
3. La participación de la ciudadanía generando legitimación social y confianza en la institucionalidad pública.
4. Instituciones públicas ofreciendo a la sociedad capacidades organizativas para lograr altos desempeños en su gestión lo que exige a las propias instituciones públicas:

Antes de ampliar el contenido de las anteriores condiciones es importante ponernos de acuerdo sobre algunos conceptos que emplearemos de aquí en adelante para contextualizar, entender y manejar mejor el concepto de **Gobernabilidad Democrática**.

Algunos conceptos sobre los que debemos estar de acuerdo

Lo público y el bien común

El concepto de **lo público** se puede entender mejor contrastándolo con **lo privado**.

Tradicionalmente se ha entendido *lo público* como la esfera de la acción del Estado, los bienes y servicios que gestiona y administra, en nombre de la sociedad. Frente a lo público, aparece *lo privado*, que contiene todo aquello referido a los procesos individuales de los miembros de la sociedad, tanto los referidos a la vida doméstica como a las actividades relacionadas con la producción económica.

Este contraste, sin embargo, no tiene un carácter estático, ni sus términos son contradictorios, sino que lo público es cada vez más un espacio donde convergen procesos propios de las actividades mercantiles y de la vida doméstica y privada.

Existen áreas de gestión y decisión del Estado que permanecen por fuera del control social de *lo público* por su gran complejidad tecnocrática. De igual forma, muchos aspectos de la vida privada están siendo sometidos a la exposición de la "publicidad", alcanzando creciente impacto en la toma de decisiones públicas.

Por lo anterior se puede afirmar que tanto lo público como lo privado son construcciones de cada sociedad y de cada época, y siempre están en procesos de reformulación y resignificación.

Según sea este proceso de construcción y transformación, se va construyendo en cada lugar y época una idea comúnmente aceptada de lo que se autodefine como **bien común**. Esta idea es la que incluye en un mismo espacio social lo propio del Estado la experiencia colectiva del orden económico, sociocultural y doméstico de los agentes y agencias constructoras de la denominada *vida privada*.

Gobierno/ Gobernar

Para comprender a cabalidad y convertirla en un instrumento de construcción del bien común, nos interesa una definición más amplia y flexible de **gobierno**, de manera que podamos utilizarla como base del concepto de GD. Una definición que cuando hable de gobierno no se contente con referirse a las *instituciones* por medio de las cuales se gobierna, sino el propio *ejercicio de gobernar* y que además involucre y haga partícipe del gobierno a la sociedad civil.

Gobernar entendida así consiste, entonces, en el ejercicio de una delegación para liderar, gestionar y representar el conjunto de lo público con idoneidad y transparencia, de forma participativa y democrática, en ejercicio de una autoridad legítima, buscando el bien común en el territorio.⁴

Gobernabilidad

En la categoría de GD, convergen varios conceptos que se refieren a dimensiones o variables que se despliegan en un convergente campo de realidad: la sociedad democrática como construcción colectiva. Vale la pena contrastar su significación con otros conceptos afines, para precisar su sentido y poder emplearla con rigor cuando sea necesario. Son estos conceptos afines:

Gobernanza

Son las reglas de juego de la vida pública, dentro de un sistema social dado. Se habla de gobernanza, cuando, en el marco de la democracia, nos referimos a un sistema de reglas, bien sean formales o informales.

Gobernabilidad

Son las capacidades de los actores sociales para articular el juego de sus intereses, demandas y prácticas participativas al marco regulatorio y procedimental de la democracia.

Buen Gobierno

Es el ejercicio adecuado de esas capacidades para el bien común.⁵

Teniendo en consideración estas tres realidades planteadas, nuestra **Gobernabilidad Democrática** se define de la siguiente manera:

4 Ibíd., p. 12.

5 Torres-Melo, Jaime "Gobernanza, gobernabilidad y buen gobierno: aproximación conceptual" en Zorro, Carlos (comp.) "El desarrollo: perspectivas y dimensiones". CIDER, Universidad de los Andes, 2007. P. 412

Capacidad sostenible que tiene la sociedad para concebir, decidir y construir participativa y legítimamente propio desarrollo y bienestar, gestionando con equidad, transparencia y cohesión social en el territorio, en el marco de lo público y lo democrático.⁶

Nótese que la sociedad civil es parte integral de la gobernabilidad democrática, a través, entre otras estrategias, de la participación electoral, del debate público, del ejercicio de la oposición, y, en general, de la participación ciudadana actuante a través de iniciativas propositivas y de control social a la gestión pública.

Principios de la Gobernabilidad Democrática

1. VISIÓN ESTRATÉGICA COMPARTIDA del desarrollo del territorio.

Una condición para hacer posible la acción integrada de los distintos agentes sociales en función de la sociedad que se desea tener es la construir colectivamente una visión estratégica del desarrollo que se quiere para el territorio que nos concierne.

Esta visión compromete a los agentes sociales con:

- Propósitos de largo plazo.
- Fortalecer continuidad de políticas públicas.

2. TRANSPARENCIA (publicidad) sobre el manejo de lo público.

Debe estar basada en la existencia de reglas claras, una misión definida y compartida por quienes asumen funciones públicas locales, con funcionarios seleccionados dispuestos a visibilizar y debatir ante la ciudadanía los procesos y resultados de su desempeño.

3. LA PARTICIPACIÓN de la ciudadanía generando legitimación social y confianza en la institucionalidad pública.

Alcanzar una efectiva participación política y social en el objetivo conjunto del desarrollo local, a través, de su participación efectiva en la gestión de las políticas públicas y en el control social y rendición de cuentas exigibles a la Admón.

4. Instituciones públicas ofreciendo a la sociedad CAPACIDADES ORGANIZATIVAS para lograr altos desempeños en su gestión.

Lo que exige a las propias instituciones públicas: Adecuar y actualizar los sistemas de administración y gestión local, para superar las deficiencias o desajustes en la capacidad de respuesta ante las necesidades sociales y las exigencias de la población en particular con aquellas que

6 Versión reconstruida a partir de DNP, ibíd., p. 14.

tengan que ver con la construcción de una cultura social de paz y con el aseguramiento de los derechos humanos y derechos sociales.

¿Qué condiciones determinan la Gobernabilidad Democrática?

Las **condiciones de Gobernabilidad Democrática** son factores que determinan la mayor o menor GD en un territorio. Como tal, corresponden a las capacidades de una sociedad —Estado, instituciones, regulaciones formales e informales, gobierno y sociedad civil actuantes— para lograr el desarrollo colectivamente deseado. Esas capacidades no están dadas de antemano, y no residen ni exclusivamente en el Estado o el gobierno, ni tampoco en la sociedad civil y sus instancias de acción política y cívica de lo público, sino en su concurrencia funcional eficiente y eficaz.

El examen de estas **condiciones** permite evaluar el estado de la gobernabilidad democrática de un territorio en un momento dado y, por lo tanto, son un referente para determinar qué debe mejorarse y cómo hacerlo. Es también una oportunidad para construir capacidades transformadoras y generar resultados sostenibles en el territorio. Hay una relación de interdependencia entre ellas.

Así, las **condiciones** que determinan que un territorio sea mayor o menormente asimilable a la GD son:

1. Visión Estratégica compartida.
2. Liderazgo legítimo y transformacional
3. Relación constructiva entre sujetos formadores de región
4. Desempeño de la institucional pública
5. Participación, decisión pública y control social.⁷

Condiciones de la Gobernabilidad Democrática

A continuación se presentarán de manera sistemática y organizada para facilitar su comprensión y, sobre todo, empleo práctico por los ciudadanos interesados en desarrollar sus prácticas ciudadanas según la conceptualización y estrategias de la Gobernabilidad Democrática, las siguientes matrices construida cada una de ellas a partir de cada Condición de Gobernabilidad Democrática propuesta aquí.

Cada matriz contendrá la Definición propuesta de la **condición de gobernabilidad**, así como la **meta** que la precisa en sus alcances, además de las **categorías descriptivas**, las **variables intervinientes** en su concreción, así como, en el nivel más empírico, los **indicadores de logros**.

Si bien hemos hecho énfasis hasta aquí en que la gobernabilidad democrática sólo es alcanzable en la medida en que se articulen y refuercen mutuamente el gobierno con la sociedad civil actuante, detallaremos de aquí en adelante, en 5 matrices operativas, cada una de las **condiciones de gobernabilidad** que arriba hemos señalado en lo concerniente a los compromisos y oportunidades de participación en las decisiones públicas que ésta acarrea para la sociedad civil, desagregando sus metas, las que a su vez se particularizan en categorías empíricas, que nos permitirán descomponerlas en variables e indicadores.

De esta manera, podremos seguir la ruta lógica y práctica que va de las **condiciones de gobernabilidad** a los hechos mismos de participación y gestión pública que atañen a los actores organizados de la sociedad civil en cada una de ellas.

Teniendo en cuenta la prioridad, aunque no excluyente, de este Seminario Taller, cual es el de incidir en la eficacia del control ciudadano de cara a la gestión pública, aquellas responsabilidades y oportunidades que atañen a los integrantes directos del gobierno en la construcción de la GD, si bien forman parte integral de ésta, las hemos excluido de las siguientes matrices, para centrarnos entonces en lo que se relaciona y es pertinente a los intereses y responsabilidades de los colectivos constituidos por los miembros sociedad civil.

El esquema escritural que seguiremos a partir de este párrafo, consta de una concisa precisión conceptual sobre cada una de las cinco GD, luego de lo cual se incluirá una matriz correspondiente.

Tales matrices se proponen para uso de los ciudadanos vinculados a los procesos de control a la gestión pública en el Departamento. Se invita a los participantes de este Seminario Taller a convertirse en multiplicadores de los principios, estrategias, técnicas y orientaciones puestas en común en estos Seminarios, a fin de universalizar las herramientas teóricas, metodológicas y técnicas desarrolladas aquí.

Tercera parte

Matrices de valoración y seguimiento de gobernabilidad democrática en el municipio

Condición 1

Visión Estratégica Compartida

Esta condición se constituye en un aprendizaje colectivo pluralista, que exige la participación de los actores representativos de la sociedad como requisito para promover un desarrollo propio, legitimado por la participación colectiva y dentro de las normativas legales, por medio del cual:

- se definen los propósitos compartidos por la sociedad en un horizonte de largo plazo (al menos una década);
- se reconocen las particularidades del territorio municipal y su relación con las dinámicas del Departamento, la región, y la nación;
- se definen escenarios de desarrollo realistas, y se asignan responsabilidades, criterios de seguimiento y de evaluación del proceso con miras al mejoramiento sostenido del proceso de desarrollo;
- se constituye en referente de acción de los sujetos formadores de localidad y de región;
- se debe construir participativamente y debe ser incluyente, incorporando las expectativas de los diversos sectores y actores en el territorio, y, al tiempo, reflejar las potencialidades y oportunidades de desarrollo en el contexto de las dinámicas regionales y nacionales. Es aquí donde la sociedad civil y el gobierno deben ponerse de acuerdo para el logro de los objetivos trazados;
- y, considerando las características anteriores, debe ser una visión que haga viable el logro de los resultados propuestos.⁸

CONDICIÓN 1. VISIÓN ESTRATEGICA COMPARTIDA ACTORES SOCIALES CONCERNIDOS
META 1. Existencia de un Plan Estratégico de desarrollo local con metas alcanzables, responsabilidades definidas y desenvolvimiento evaluable [<i>soporte institucional</i>] que, contemplando las potencialidades y ventajas compartidas del territorio [<i>contexto de desarrollo</i>], contenga la formulación consensuada y legítima [<i>proceso de formulación</i>] de una visión estratégica, articulada con las visiones regional, departamental y nacional
1.1. Categoría: Proceso Participativo de Formulación
1.1.1. Variable: Existencia y vigencia de una visión estratégica compartida del municipio a largo y mediano plazo
Indicadores de logro
Existe y tiene vigencia un documento institucional que contenga la <i>visión estratégica</i> del municipio
La administración involucró a actores de la sociedad civil, la política y del sector privado.
Existe y tiene vigencia un Plan de Ordenamiento Territorial para el Municipio
El POT se construyó involucrando a actores de la sociedad civil, la política y del sector privado
1.1.2. Variable: Existencia y vigencia de un planeamiento estratégico compartido del municipio a corto plazo
Indicadores de logro
Existe y tiene vigencia un Plan de Desarrollo para el Municipio
La formulación del Plan de Desarrollo municipal de la actual admón. se realiza a buscando un consenso razonable entre los que están participando en su formulación
El Plan de Desarrollo municipal incluye/está incluyendo las prioridades e intereses ciudadanos
El Plan de Desarrollo municipal incluye temas que fueron objeto de debate político en las pasadas elecciones municipales

1.2. Categoría: Contexto de Desarrollo
1.2.1. Variable: Coordinación del Plan de Desarrollo Local con planes Regionales, Departamentales y Nacionales
Indicadores de logro
El Plan de Desarrollo municipal se formuló/está formulando acorde a objetivos y metas del Plan Nacional de Desarrollo / Plan Departamental de Desarrollo
EL Plan de Desarrollo se formuló/está formulando acorde a objetivos y metas compartidas por un Plan Regional de Desarrollo para la región (conformada por al menos dos municipios)
1.2.2. Variable: Coherencia entre los recursos y potencialidades de la región y los lineamientos estratégicos y de planificación
Indicadores de logro
La Visión del municipio tuvo en cuenta las potencialidades y ventajas propias de sus recursos y ventajas comparativas.
El POT del municipio tuvo en cuenta las potencialidades y ventajas propias de la economía y recursos del municipio
El Plan de Desarrollo del municipio tuvo en cuenta las potencialidades y ventajas propias de la economía y recursos del municipio
1.3. Categoría: Soporte Institucional
1.3.1. Variable: Consistencia entre visión estratégica y planeamiento municipal
Indicadores de logro
El POT se construyó a partir de la Visión estratégica del municipio
EL Plan de Desarrollo Municipal se elaboró/está elaborando a partir de los lineamientos estratégicos de su POT
EL Plan de Inversiones anual del Municipio elaboró/está elaborando a partir de los lineamientos estratégicos de su Plan de Desarrollo
1.3.2. Variable: Coherencia entre los lineamientos estratégicos (Visión, POT) , el Plan de Desarrollo y las políticas públicas aplicadas
Indicadores de logro
Las políticas públicas implementadas se enmarcan dentro de los lineamientos establecidos por el Plan de Desarrollo
Las política públicas se interrelacionan y se complementan unas con otras
Correspondencia entre los programas suscritos por los candidatos a las pasadas elecciones municipales (alcaldía) y las acciones del alcalde elegido
1.3.3. Variable: Continuidad de las políticas públicas
Indicadores de logro
Estabilidad de los resultados electorales y estabilidad del modelo de desarrollo local
Estabilidad en los cargos directivos y de responsabilidad política en relación con la continuidad razonable de las políticas públicas más significativas en el municipio
La continuidad razonable de las políticas públicas ha sido un tema importante en la agenda de discusión de las campañas electorales

Condición 2

Legitimidad y Liderazgo Transformacional

Es la capacidad de los actores sociales (personas u organizaciones públicas y privadas) para convocar, gestionar, orientar y movilizar actores y recursos para alcanzar resultados deseados por la sociedad. Se expresa en la formalización de acuerdos, su implementación y seguimiento. Es contraria a los liderazgos políticos tradicionales que en demasiados casos se funda en el control, la sumisión o un intercambio privado de bienes o servicios contrarios a la democracia.

Para ser legítimo y representativo, en el contexto de la gobernabilidad democrática, el liderazgo debe ejercerse:

- desarrollando sus acciones de orientación y movilización de actores y procesos dentro de la legalidad y la justicia;
- de manera transparente, tanto en relación con aquellos que representa y/o acompaña, como en relación con los actores e instancias estatales entre los cuales gestiona;
- de manera articulada e integrada con las expectativas e intereses de los asociados a quienes representa e integrado al conjunto de demandas y procesos que configuran la acción ciudadana como parte de la gobernabilidad democrática;
- reconociendo y teniendo en cuenta la diversidad e identidad de la ciudadanía que representa y/o acompaña;
- por ser transformacional, este liderazgo es al mismo tiempo reconocido por sus actividades y procedimientos argumentados y claros, y porque obtiene efectivos resultados, legitimándose por tanto por una amplia convocatoria.⁹

2. LEGITIMIDAD Y LIDERAZGO TRANSFORMACIONAL
<p>META: Existencia de actores estratégicos con capacidad para convocar, concertar y movilizar a otros actores en pro de objetivos colectivos. Este tipo de liderazgos, en el ámbito de la institucionalidad municipal, debe estar basado en la existencia de reglas claras, una misión definida y compartida por quienes asumen funciones públicas locales, con estructuras claras y funciones diferenciadas entre dependencias, y con funcionarios seleccionados y capacitados de acuerdo con los perfiles de los cargos y labores que desempeñan. Incluye también esta meta la existencia de liderazgos con “capacidad de transformación”, lo que se traduce en la consistencia entre el discurso y los logros alcanzados.</p>
2.1. Categoría: Principios del Liderazgo y liderazgo transformacional
2.1.1. Variable: Legalidad, Transparencia, coherencia y representatividad del liderazgo local desde la Administración municipal
Indicadores de Logros
Metas cuantificables en el Plan de Desarrollo
Instrumentos de Planeación: Estructura del Plan Operativo Anual de Inversiones
Nivel de confianza que tienen los ciudadanos organizados sobre la admón. local
Nivel de favorabilidad que tienen los ciudadanos organizados sobre el Concejo Municipal

Condición 3

Relación propositiva entre sujetos formadores de región.

Es la capacidad de los sujetos políticos y sociales representativos para interrelacionarse y producir decisiones y ejecuciones de cara al bien común. Estas interrelaciones son posibles y tienen lugar en el marco institucional del Estado Social de derecho, en virtud de la cooperación entre los actores participantes activos que buscan llevar a cabo conjuntamente las iniciativas más convenientes para la localidad, el Departamento o la región, potenciando sus resultados favorables y mitigando los conflictos de intereses entre los sujetos formadores de región concretados en acuerdos amplios y sostenibles.

3. RELACION PROPOSITIVA ENTRE ACTORES
META: Aceptación y cumplimiento de reglas formales e informales que rigen las relaciones entre actores estratégicos locales, regionales, departamentales y nacionales. Relaciones de carácter propositivo que permitan la interacción de los actores bajo una lógica de cooperación, generándose y fortaleciéndose la autonomía y las capacidades propias de cada uno de los actores intervinientes para interactuar exitosamente.
3.1. Categoría: Relaciones horizontales
3.1.1. Variable: Articulación de Iniciativas y Acciones con otros Actores Locales
Indicadores
Gobernabilidad Sociedad civil-Concejo municipal
Control político* a la administración municipal por gestión de las organizaciones de la sociedad civil
Percepción sobre la efectividad del control político en el Concejo
Mediación del aparato judicial local entre la admón. y la sociedad civil
Participación efectiva de las organizaciones de la sociedad civil con la admón. municipal
Cogestión efectiva de las organizaciones de la sociedad civil con la admón. municipal
3.2. Categoría: Relaciones verticales
3.2.1. Variable: Pertenencia a Redes Institucionales Extramunicipales
Indicadores
Pertenencia de la organización a una red regional /departamental/nacional
Pertenencia a redes nacionales
Colaboración de las organizaciones de pertenencia con la Admón. Departamental/entorno regional/nacional
Cogestión efectiva de las organizaciones de pertenencia con la admón. departamental/entorno regional/nacional

Condición 4

Desempeño de la institucionalidad pública.

Una institucionalidad pública consolidada, eficaz y eficiente en el cumplimiento de su misión, propósitos y metas, se identifica con lo que se denomina corrientemente **desarrollo institucional**, que no es otra cosa que la consolidación creciente de la capacidad para gobernar, en términos de generación y de cumplimiento de políticas públicas técnicamente exitosas y éticamente reguladas.

Se refiere esta condición a variables requeridas desde las instituciones públicas de gobierno y administración para el logro de los resultados misionales. Entre estas, las fundamentales son:

- Una estructura y unos procesos de gestión dentro del marco legal colombiano que hagan viable los objetivos del desarrollo común dentro de los parámetros de la gobernabilidad democrática.
- Los recursos adecuados y suficientes, humanos, financieros e institucionales en general para el cumplimiento de misión, metas y objetivos.
- Capacidades sustentables y habilidades concretas para establecer relaciones sinérgicas con otros actores del Departamento, de la región, de la nación, tanto institucionales como propios de la sociedad civil.

4. DESEMPEÑO DE LA INSTITUCIONALIDAD
META: Las autoridades locales son eficientes, eficaces y transparentes, gracias a que cuentan con funcionarios competentes e imparciales, con sostenibilidad financiera y atienden de manera eficiente las demandas de sus ciudadanos e informan a éstos sobre sus actuaciones de manera clara y constante
4.1. Categoría: Transparencia en la gestión pública
4.1.1. Variable: Reglas de juego claras para la participación del sector privado en proyectos relacionados con el desarrollo local y su eficiencia
Indicadores
Se aplican los instrumentos de selección objetiva de contratación pública.
El sector privado participa en la prestación de servicios que son de competencia estatal para mejorar su calidad.
Las empresas que participan en los procesos de licitación son informadas claramente, oportunamente y en igualdad de condiciones sobre dichos procesos.
4.1.2. Variable: Existencia de sistemas eficaces que permitan controlar y dar a conocer los procesos y resultados de la gestión pública
Indicadores
Existen y se utilizan sistemas de rendición de cuentas y control social
Son eficaces los sistemas de rendición de cuentas para mejorar la gestión pública local.
Existen y se publican indicadores de gestión
4.1.3. Variable: Efectividad de los mecanismos para combatir la corrupción
Indicadores

Existen y se aplican estrategias para la lucha contra la corrupción
Es clara y pública la información sobre el origen de los dineros empleados en la última campaña electoral
Los sobornos no son una práctica común
La corrupción es duramente castigada por el gobierno local
El gobierno local efectúa prácticas corruptas?
Variable: Sistemas de información y atención que permitan prestar mejores servicios a la población
Indicadores
Agilidad y eficacia en respuesta a solicitudes, quejas y reclamos de los ciudadanos.
Los tramites no obstaculizan la eficiencia de los procesos administrativos
4.2. Categoría: Equipo técnicamente capacitado
4.2.1. Variable: Grado de profesionalización del personal y criterios de selección
Indicadores
Existe y se aplican mecanismos de selección de personal por méritos.
Todos los servidores públicos son competentes para el cargo ocupado.
Todos los servidores públicos son inflexibles frente a la presión de grupos políticos o privados.
4.2.2. Variable: Recursos técnicos, logísticos y el acceso a la información necesario para ejercer sus funciones eficientemente
La administración ofrece eficazmente a información adecuada y oportuna.
4.3. Categoría: Sostenibilidad financiera de los procesos
4.3.1. Indicadores financieros
Los habitantes evaden impuestos?
Los proyectos orientados al desarrollo local no están obstaculizados por falta de dinero
El gobierno no gasta más de lo que recauda (disciplina fiscal)?
Importancia porcentual del gasto de inversión en el gasto total
4.4. Categoría: Capacidad del Plan de desarrollo para lograr las metas propuestas.
4.4.1. Variable: Pobreza y hambre
Indicadores
Califique la gestión municipal para reducir la pobreza y el hambre
4.4.2. Variable: Educación
Indicadores
Califique la gestión municipal en cobertura educativa
Califique la gestión municipal en alfabetismo
4.4.3. Variable: Equidad de genero
Indicadores
La mujer participa y tiene oportunidad de participar en las decisiones municipales

4.4.4. Variable: Salud
Indicadores
Califique la gestión municipal en salud
4.4.5. Variable: Sostenibilidad ambiental
Indicadores
El plan de desarrollo incorpora y el gobierno aplica los principios del desarrollo sostenible
Califique la gestión municipal en acceso a agua potable
Califique la gestión municipal en acceso a saneamiento básico

Condición 5

Participación, decisión pública y control social para la resolución de los conflictos y el desarrollo sostenible.

Es el derecho y la capacidad de los miembros de una sociedad, para la participación política, la intervención en la formulación de políticas públicas y el control social de lo público. Requiere de **condiciones legales y legítimas para su ejercicio**.

En el contexto de la Gobernabilidad Democrática, tanto la decisión y la gestión pública como el control social ciudadano hacen parte del proceso de participación democrática, y no pueden entenderse por separado. En este sentido, la participación ciudadana es funcional a la gobernabilidad democrática cuando:

- La ciudadanía ejerce ampliamente el derecho al voto democrático informado y responsable (no desviado por el clientelismo o la presión indebida armada o desarmada).
- Es capaz de constituirse en la base para definir y legitimar las políticas públicas.
- Logra hacer transparente la gestión y gobierno públicos mediante el acceso a información y una rendición de cuentas amplia y efectiva.

5. PARTICIPACION, DECISIÓN PÚBLICA Y CONTROL SOCIAL PARA LA RESOLUCIÓN DE LOS CONFLICTOS Y EL DESARROLLO SOSTENIBLE
META: Alcanzar una efectiva participación política y social en el objetivo conjunto del desarrollo local, incluyendo la participación efectiva en la gestión de las políticas públicas y rendición de cuentas por parte de la admón. Por parte de la sociedad civil, existencia de una alta participación ciudadana que amplíe las posibilidades de éxito de las iniciativas de desarrollo local generando legitimidad de las acciones, haciendo posible la construcción de consensos, y, al tiempo, aumentando la sostenibilidad de las iniciativas gubernativas fundada en la apropiación de la población hacia las acciones de gobierno y administración en el corto, el mediano y el largo plazo
5.1. Categoría: Gobernabilidad Horizontal y Vertical.
5.1.1 Variable: Gobernabilidad Local y Articulaciones Supralocales de Gobernabilidad
Indicadores de Logro
Composición representacional del Concejo Municipal
Articulación con la gobernabilidad departamental/ entorno regional
Factores disuasivos de la propia no-participación electoral
Control político a la administración municipal desde la sociedad civil y agentes políticos (promedio de los 2 sub indicadores)
*Efectividad del control político en el Concejo
5.2. Categoría: Participación en la gestión de políticas públicas*
5.2.1. Variable: Promoción de la Participación ciudadana en los procesos de la administración municipal
Indicadores de Logro
Respaldo de la participación ciudadana a través del Plan de Desarrollo Municipal
Promoción de la participación formal ciudadana desde la admón.
Promoción de la participación no formal ciudadana desde la admón. (promedio de los 2 sub indicadores)

5.2.2. Variable: Incidencia ciudadana en la asignación de recursos municipales
Participación ciudadana en el presupuesto municipal
Sistema de quejas y reclamos de la ciudadanía ante la Administración
5.3. Categoría: Control social y rendición de cuentas
5.3.1. Variable: Rendición de cuentas de la administración
Indicadores de Logro
Rendición de cuentas de la administración y medios de divulgación. (promedio de los 3 sub indicadores)
5.3.2. Variable: Publicidad de las actuaciones de la administración municipal
Indicadores de Logro
Publicidad y disponibilidad para la ciudadanía de los instrumentos de planeación (promedio de los 2 sub indicadores)
Publicación de la destinación de los recursos de regalías
Publicidad de la contratación pública en el municipio
Registro de la información de contratación pública en el SICE
Información pública sobre la gestión del recurso humano
Publicidad de la oferta de bienes y servicios ofrecidos* por la administración municipal (promedio de los 5 sub indicadores)
5.3.3. Variable: Programas de formación y promoción ciudadana
Indicadores de Logro
Programa de formación ciudadana promovidos por la administración municipal (promedio de los 2 sub indicadores)
Recursos de la admón. para promover la participación ciudadana



Módulo 2

Introducción al control social

Este módulo¹⁰ está estructurado en forma de preguntas y respuestas alrededor de los principales conceptos relacionados con el control social, su relación con la participación y la gestión pública. Adicionalmente se plantea un ejercicio que permitirá a los participantes poner en práctica los conceptos desarrollados en el módulo 1 y 2.

¿Qué es el control social?

Es una forma de participación responsable que conduce a los ciudadanos, ciudadanas y organizaciones sociales a evaluar racionalmente lo que hacen sus autoridades y contribuir al mejoramiento de la gestión pública.

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

La gestión en la administración pública mejora cuando:

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

¹⁰ El material de trabajo de este módulo se construye a partir de las clases desarrolladas durante el Seminario de Control Social a la Gestión Pública, realizado en convenio entre la Universidad de Cartagena y la Contraloría Departamental de Bolívar a Veedores y miembros de Juntas de Acción Comunal de Cartagena y Bolívar durante los meses de septiembre y noviembre de 2014.

¿Qué es la gestión pública?

Es el conjunto de actividades que articulan los procesos de planeación, ejecución, control y evaluación que realizan los organismos públicos para cumplir con los fines del Estado con base en metas acordadas democráticamente.

¿Por qué la ciudadanía puede controlar la gestión pública?

Porque el control de la gestión es una función que los ciudadanos pueden realizar en ejercicio del derecho a participar que establece la Constitución Política de Colombia. En los artículos 2, 3, 103, y 270, entre otros, se establece que los ciudadanos podrán participar en y vigilar la gestión pública y sus resultados.

¿Qué relación existe entre la participación ciudadana y el control social?

La participación ciudadana es el proceso mediante el cual diferentes actores (sociales, económicos, políticos) en función de sus necesidades, intereses, recursos y motivaciones, intervienen en el escenario público con la intención de obtener bienes y servicios públicos o de incidir en la definición de los asuntos colectivos y por esa vía mantener, reformar o transformar su propio entorno.

Existen diferentes tipos de participación ciudadana.

La **participación comunitaria**, hace referencia a los procesos de movilización y organización que se presentan en las comunidades para convertirse en protagonistas de su propio desarrollo. La **participación ciudadana** está representada en el voto, el plebiscito, el referendo, la consulta popular, el cabildo abierto, la iniciativa legislativa y la revocatoria de mandato. La **participación social** está basada en la organización por sectores y por afinidad de intereses para participar activamente en asuntos propios del grupo. La **participación política** que es referida al derecho que tienen todos y todas las ciudadanas a elegir y ser elegidos alcaldes, gobernadores, presidente, ediles, concejales, diputados, representantes y senadores, además del derecho a organizar y participar en movimientos y partidos políticos y usar todo tipo de mecanismos abiertos por la constitución.

Tipos de control a la gestión pública

TIPO DE CONTROL	QUIÉN 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
JERARQUICO	Autoridad superior sobre funcionarios inferiores	Control disciplinario en la persona del funcionario y control sobre los actos del funcionarios (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 CIUDADANO	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

¿Cómo hacer control social?

Para ejercer el control social se deben seguir los siguientes pasos:

- Definir el objeto de control social
- Planear la forma de hacer el control social
- Recoger y clasificar la información
- Seleccionar y analizar la información
- Realizar informe
- Hacer seguimiento a las observaciones
- Comunicar a la comunidad

Definición del “objeto” sujeto a control social

Este primer paso responde a la pregunta fundamental, ¿qué queremos observar, analizar o controlar? Todos los demás pasos dependen de esta definición que se realiza en base de algunos criterios, tales como: pertinencia, importancia, oportunidad, accesibilidad, eficiencia y eficacia. El resultado es la selección o definición del objeto o materia que va a ser sometida a observación, análisis y control social por parte del Grupo.

Es conveniente realizar un primer acercamiento a las entidades cuya gestión nos interese controlar

- Decir quiénes somos
- Manifestar nuestro interés en su trabajo
- Dejar ver nuestra intención de ayudar más que de entorpecer o acusar
- Mostrarnos abiertos a lo que nos digan o nos vayan a decir
- Crear un ambiente cordial.
- Es importante hacerlo de manera respetuosa, razonable, realista, conciliadora y propositiva.

Planear la forma de hacer el control

En este punto es importante definir a qué se le va a hacer el control y seguimiento y que indicadores se utilizarán para ello. En este sentido es importante saber qué tipos de indicadores existen y para que sirven.

Tipos de indicadores:

- De eficiencia, o uso correcto de recursos: dinero, papelería, personal, equipos, tiempo.
- De eficacia, o producción del objetivo o producto esperado: niños y niñas retirados del trabajo infantil, poblaciones capacitadas, etc.
- De impacto, o cambios alcanzados en un periodo por el logro de los objetivos. Estos indicadores requieren de una línea de base o medición de la situación antes del proyecto, para contrastarla con la que haya al terminarlo.

Recoger y clasificar la información

Identificar qué información se necesita para fundamentar el seguimiento y determinar cuándo pedir la información y desde cuándo. También es importante identificar las fuentes de donde se toma la información. Utilizar varios medios de recopilación de información: el Estado, la comunidad beneficiaria y el sitio de la gestión controlada

La gestión estatal se ciñe, básicamente, en tres tipos de documentos: Las normas (constitucionales y legales, actos administrativos, etc.), las políticas, planes, programas y proyectos y los contratos.

Selección y análisis de la información

La información se analiza para darle fundamento a las sugerencias, recomendaciones o denuncias. El análisis fortalece la argumentación y facilita la comprensión de los planes, programas y proyectos.

Los momentos básicos de esta fase son:

1. la comparación de lo planeado y lo ejecutado;
2. la búsqueda de las razones de los desfases.

Una vez hecho esto, especifique si el proyecto desarrollado tuvo incidencia en el problema que la motivó, cuáles fueron los resultados obtenidos con relación a los objetivos planteados, qué resultados no esperados se produjeron, positivos o negativos y especifique si los mecanismos utilizados fueron efectivos.

Informe de veeduría ciudadana

Este es el acto comunicativo más importante de todos. De él depende que le podamos demostrar al Estado lo que debe mejorar y que el Estado acepte lo que le decimos.

Es importante estructurar los planteamientos:

- Formulación de lo que se quiere.
- Identificación del problema (¿por qué está mal lo que se hace?).
- Identificación de sus causas y efectos (¿qué lo origina y él qué origina?).
- Presentación de soluciones viables.

Debemos escribir los pronunciamientos y guardar una copia en la que conste que el original se recibió en la entidad para probar que dijimos algo y facilitar el seguimiento porque se sabe quién recibió nuestro documento.

El informe debe contener como mínimo los siguientes aspectos:

1. Introducción. Describir el contexto, problema y objetivo del proyecto.
2. Metodología. Especificar qué se realizó y cómo en el marco del ejercicio de control ciudadano.
3. Hallazgos. Es importante mostrar dos cosas: 1. Lo positivo de la experiencia, y 2. El análisis de los resultados (cuantitativos y cualitativos). En caso de que los entes objeto de control entreguen de manera parcial o no entreguen la información, los hallazgos reportados se harán con base en el trabajo de campo y la normatividad.
4. Recomendaciones. Deben ser estratégicas, concisas y claras, en el marco del enfoque de Derechos. Es necesario formular recomendaciones a corto, mediano y largo plazo
5. Anexos. Si los hay.

Seguimiento a observaciones

Una vez realizado el informe es necesario estar pendientes de la reacción a los pronunciamientos: saber que los conocen, estudian y los responderán.

Con la respuesta en la mano, se deben seguir los compromisos que haya asumido la entidad y adelantar otras acciones si la respuesta, una vez estudiada razonablemente, no nos satisface.

Comunicar a la comunidad

Los grupos de control ciudadano no pueden olvidar que, aunque no hayan sido elegidos popularmente, representan a un grupo mayor de personas.

En este paso, se debe informar a la comunidad y a entidades lo adelantado, los resultados obtenidos, pronunciamientos realizados y las respuestas obtenidas, e invitarlos a fortalecer su comunicación y respaldar su gestión. Esto validará la importancia de estos ejercicios de control ciudadano en pro del desarrollo de nuestro país.

Ejercicio práctico

“Los habitantes del barrio la Escollera se han quejado por el deterioro del aula de Informática, la cual fue donada por la asociación de padres a la Institución Educativa Aureliano Buendía. Sin embargo el rector y con el apoyo de la junta directiva le han solicitado a cada acudiente de los estudiantes el aporte de \$50.000 para el mantenimiento de la sala de sistema.

Los aportes se han cobrado los últimos tres años. Aun así al llegar Felipe a la hora del almuerzo, le dice a su mamá que no han podido dar clase de informática, porque los equipos se encuentran dañados.

Usted como miembro de la comunidad educativa, ¿de qué manera podría colaborar para solucionar esta problemática?

Misión

Formular Plan de Acción para ejercer Control Ciudadano a la IE.



Módulo 3

Instrumentos para el control social ciudadano

Este módulo¹¹ tiene como objetivo presentar los principales instrumentos con que cuenta el ciudadano para ejercer el derecho del control social. Está estructurado en forma de preguntas y respuestas que permitirán al lector conocer los aspectos básicos de cada instrumento: Para qué sirve, como utilizarlo y ante quien presentarlo.

¿Qué son y cómo se clasifican los instrumentos para el control social ciudadano?

Los instrumentos de control social ciudadano son aquellos mecanismos jurídicos que facilitan la relación ciudadano-administración pública, porque permiten a éstos conocer lo que hace la administración y las razones que la sustentan, manifestar sus recomendaciones o exigencias frente a ella y alertar sobre los posibles riesgos de la gestión pública.

Estos instrumentos se clasifican teniendo en cuenta el objetivo para el cual se utiliza, así:

MECANISMOS PARA OBTENER INFORMACIÓN	MECANISMOS PARA INTERVENIR ANTE LOS RIESGOS DE LA GESTIÓN PÚBLICA	MECANISMOS DE PARTICIPACIÓN POLÍTICA
Derecho de petición Audiencia pública Consulta previa	Queja Denuncia Acción de cumplimiento Acción de tutela Acción de grupo Acciones populares	Iniciativa popular Referendo Consulta popular Revocatoria del mandato Plebiscito Cabildo abierto

11 Este módulo se basa en el documento: Plan Nacional de Formación para el control social a la gestión pública. Serie Documentos de Consulta, Momento de Profundización, **Mecanismos jurídicos para el control social. Módulo 2.** Contraloría General de la República y otros, Bogotá, 2003.



Mecanismos para obtener información

Derecho de petición

Es un derecho fundamental que tienen todas las personas para hacer peticiones respetuosas, de interés general o particular, ante las autoridades públicas o ante los particulares que cumplen alguna función pública, con el fin de que sean resueltas pronto y de una forma efectiva. El Derecho de Petición constituye el medio a través del cual los ciudadanos ejercen control político y social de actividades que son de interés particular o general.

¿Para qué sirve?

Sirve para resolver efectivamente un asunto o interrogantes de un ciudadano, responder la consulta o suministrar la información correspondiente, entre otros. De no ser así, el funcionario incurre en causal de mala conducta y podría llegar a ser destituido de su cargo, e incluso ser acusado de cometer un delito.

¿Quién lo puede presentar?

Todas las personas que tengan un interés general o particular para presentarlo.

¿Cómo se utiliza?

El Derecho de Petición puede ser ejercido con varios propósitos:

- **Derecho de Petición de interés general:** Es la solicitud que una persona o una comunidad hace para que se le preste un servicio que corresponda a las funciones de la entidad, con el fin de solventar necesidades de tipo comunitario. El organismo tiene un plazo de 15 días hábiles para resolver la petición.
- **Derecho de Petición de interés particular:** Es la solicitud que una persona hace

para que se le preste un servicio que corresponda a las funciones de la entidad, con el fin de solventar necesidades de tipo individual.

- **Petición de Información:** Cuando una persona solicita ante las autoridades el acceso a información, para el conocimiento de una actuación en un acto concreto y determinado por parte de estas. El organismo tiene un plazo de 10 días hábiles para resolver la petición.
- **Consulta:** Cuando una persona solicita ante las autoridades que expresen su opinión, su concepto o dictamen sobre determinada materia relacionada con sus funciones o con situaciones de su competencia. El organismo tiene un plazo de 30 días hábiles para resolver la consulta.
- **Derecho de Petición de examen y consulta de documentos:** Cuando una

persona o grupo de personas solicita información mediante el examen de documentos que no tengan reserva por Constitución o por ley (defensa y seguridad nacional, diligencias investigativas penales, etc.).

¿Cómo se hace?

El Derecho de petición puede ser presentado directamente por el particular interesado, o mediante un apoderado. Se puede presentar de forma verbal o por escrito. Se recomienda hacerlo por escrito tiene la ventaja de que queda la prueba de cuándo se realizó y qué se pidió. En los casos en que la entidad exija el uso de un formulario pre impreso, debe suministrarlo permanentemente y de manera gratuita. La solicitud debe ser presentada de modo respetuoso. Debe establecerse claramente el propósito de la solicitud.

Audiencia pública

Es una reunión pública de miembros de la comunidad, organizaciones sociales, Organizaciones No Gubernamentales y autoridades, que se realiza con el fin de consultar, escuchar quejas, debatir, llegar a acuerdos sobre asuntos de interés general; sobre aspectos relacionados con la formulación, ejecución y evaluación de políticas y programas a cargo de la entidad, en especial cuando esté de por medio la afectación de derechos o intereses colectivos. Las audiencias públicas pueden darse en diferentes modalidades: en el marco de procesos contractuales, audiencias públicas ambientales sobre decisiones en trámite, y audiencias públicas para que recibir información y rendición de cuentas.

¿Para qué sirve?

Dependiendo de la modalidad de la Audiencia pública, estas sirven para: 1. Aclarar términos de referencia o pliegos de condiciones de un contrato, 2. para desarrollar una actividad que pueda causar impactos negativos sobre el medio ambiente y necesitan una licencia ambiental, y 3. para recibir información de las entidades que son objeto de control social.

¿Quién lo puede presentar?

Representantes de entidades oficiales del orden nacional o territorial, instituciones privadas que ejecuten recursos del Estado o presten un servicio público y ciudadanos u organizaciones sociales.

¿Cómo se utiliza?

Si es una audiencia pública de un proceso contractual, para aclarar pliegos o términos

de referencia o para la adjudicación de contratos:

1. Se celebra dentro de los tres días hábiles siguientes a la apertura de la licitación, con el fin de precisar su contenido y alcances, y en ella se deben resolver las observaciones de los proponentes.
2. Se debe levantar un acta en la que quede constancia de las deliberaciones y decisiones tomadas en desarrollo de la audiencia. A cada uno de los proponentes, haya o no asistido a la audiencia, se le debe hacer llegar una copia de dicha acta.
3. Cuando en la audiencia se detecta que el pliego tiene vacíos de fondo, contradicciones o alguna otra inconsistencia, se debe elaborar un documento que hará parte integral del contrato (este documento se llama *adendo*), copia del cual también se debe hacer llegar a cada uno de los proponentes.
4. Cuando alguno de los proponentes o de las autoridades pertinentes lo solicite, la adjudicación de las licitaciones se debe hacer en una Audiencia Pública, en la cual se deben resolver las observaciones de los proponentes. No se pueden hacer observaciones diferentes de las hechas durante el período de observaciones.
2. Será convocada mediante edicto por la autoridad administrativa ante la cual se solicita, con una anticipación de por lo menos 30 días a la toma de la decisión por debatir. El edicto comunicará la fecha, lugar y hora de celebración y el objeto de la audiencia, y permanecerá fijado en secretaría por diez días, dentro de los cuales deberá ser publicado en un diario de circulación nacional y en el boletín de la respectiva entidad.
3. Será presidida por el jefe de la entidad competente o su delegado.
4. La celebración de la Audiencia Pública suspende los términos del procedimiento administrativo para el otorgamiento de licencias y permisos.
5. También podrá celebrarse una Audiencia Pública durante la ejecución de una obra que haya requerido permiso o licencia ambiental, cuando fuere manifiesta la violación de los requisitos exigidos para su otorgamiento o de las normas ambientales.
6. En la audiencia se podrán recibir las informaciones o pruebas que se consideren conducentes. La decisión administrativa deberá ser motivada, teniendo en cuenta las intervenciones y pruebas recogidas durante la audiencia.
7. Durante la audiencia se debe levantar un acta.

Si es una Audiencia pública para asuntos ambientales:

1. Se debe celebrar con anticipación al acto que le ponga término a la actuación Administrativa, bien sea para la expedición, la modificación o la cancelación de un permiso o licencia ambiental.

Si es una Audiencia pública del control social

La ley no define un procedimiento específico. No obstante, sí se señala que en el acto de convocatoria de la audiencia, la institución debe definir la metodología que será utilizada.

Consulta previa

Es un mecanismo que pretende garantizar el goce pleno de los derechos y libertades fundamentales de los pueblos indígenas y comunidades negras tribales. Hace énfasis en el derecho inherente que tiene todo ser humano a ser consultado previamente a la toma de decisiones que le puedan afectar su modo de vida, sus creencias, sus tierras y territorios y a participar, cuando sea posible de los beneficios que se derivan de ciertos proyectos de desarrollo.

¿Para qué sirve?

La consulta previa con comunidades indígenas y negras busca proteger la integridad de estas comunidades a través de un proceso en el que se dé a conocer plena y anticipadamente todo proyecto, obra o actividad que se prevé realizar en un territorio colectivo en donde habita un pueblo o comunidad indígena o negra. De esta manera, teniendo un conocimiento profundo, éstas pueden analizar los impactos sociales, culturales, religiosos, ambientales y económicos que pueden ocasionarse por la explotación de los recursos naturales o la realización de una obra o actividad dentro de su territorio colectivo.

¿Quién lo puede presentar?

El interesado en realizar el proyecto, obra o actividad, sea persona natural o jurídica de carácter privado o público. Para efectos de consultar a estas comunidades las medidas legislativas y administrativas, se ha reglamentado la creación de espacios de concertación con los pueblos y organizacio-

nes indígenas y consultivas de alto nivel de las comunidades negras, respectivamente. Son convocadas por el Gobierno Nacional a través del Ministerio del Interior y de Justicia o el Ministerio de Agricultura, en el caso correspondiente.

¿Cómo se hace?

El interesado debe informar a la Dirección de Etnias del Ministerio del Interior y de Justicia que va a realizar dicho proyecto y solicitar una certificación sobre la existencia de comunidades indígenas o negras en el área del proyecto. Igualmente, debe solicitar dicha certificación ante el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural –INCODER— y convocar a la comunidad a través de sus autoridades representativas y las autoridades locales. La Dirección de Etnias, como coordinadora de la consulta, debe acompañar este proceso, a fin de que pueda garantizar que se surta debidamente la consulta a la comunidad. Para los casos en que se requiere la expedición de la licencia ambiental, el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, tendrá que estar presente en este proceso.



Mecanismos para intervenir ante los riesgos de la gestión pública

Queja

Es la manifestación de inconformidad de una persona con respecto a la conducta oficial realizada u omitida por uno o varios servidores públicos o particulares que ejercen funciones públicas, con el fin de que el Estado despliegue en su contra la acción disciplinaria y el poder punitivo.

¿Para qué sirve?

Para prevenir y corregir la incursión en conductas irregulares de los servidores públicos o particulares que ejercen funciones públicas, que con el incumplimiento de los deberes afecten el buen funcionamiento del Estado.

¿Ante quien se presentan?

Las quejas se pueden presentar en las Oficinas de Control Interno Disciplinario de la Entidad a que pertenezca el infractor, ante la Procuraduría General de la Nación y ante las Personerías Municipales y Distritales.

¿Qué debe contener una queja?

- La identificación y dirección de quien formula la queja
- El mayor número de datos posibles del servidor público o particular que ejerza funciones públicas contra quien se formula la queja, tales como: nombres y apellidos
- Cédula de ciudadanía, cargo, entidad donde labora y ciudad
- Relato pormenorizado de los hechos
- Si bien las quejas pueden ser anónimas, para que su trámite sea efectivo es importante que sean presentadas con la indicación del mayor número de

pruebas que se puedan recaudar para la demostración de los hechos.

Denuncia

Es el acto de poner en conocimiento de la autoridad aquellos hechos que constituyan un delito, es decir, una infracción a la ley penal.

¿Para qué sirve?

En lo que se refiere a los delitos relacionados con la administración pública, la denuncia sirve para que las conductas irregulares sean investigadas y se apliquen los correctivos pertinentes.

¿Quiénes pueden presentar una denuncia?

- Toda persona que viva en el territorio colombiano y que esté en conocimiento de un delito, incluso si éste no la afecta, debe denunciarlo (también los menores de edad pueden hacerlo).
- Los servidores públicos están obligados a denunciar todo delito del que tengan conocimiento; no hacerlo puede dar lugar a sanciones como la pérdida del empleo.
- Hay circunstancias en las que la gente no está obligada a denunciar. Por ejemplo, cuando se trata de hechos en los cuales la persona está implicada, o de hechos que se conocen en el ejercicio de una profesión legalmente protegida por el secreto (tal es el caso del sacerdote, el

abogado y el médico). Tampoco hay obligación de denunciar al cónyuge, al compañero o compañera permanente o a parientes dentro del cuarto grado de consanguinidad (padres, tíos, abuelos, hermanos y primos), segundo de afinidad (suegros, cuñados) o primero civil (hijos o padres adoptivos).

¿Ante quien se presenta?

Ante los organismos de control: Procuraduría General de la Nación o Ministerio Público y la Contraloría General de la República o también ante la Fiscalía General de la Nación, aunque constitucionalmente no está determinada como un organismo de control ya que pertenece al poder judicial, desarrolla acciones desde su área de influencia en contra de la corrupción.

Cada uno de los organismos se especializa en objetos determinados, de ahí la importancia de tener claridad sobre esto para mayor agilidad; no obstante, es su obligación, recibida una denuncia, dar el trámite necesario al ente correspondiente, de ninguna manera devolverla al denunciante con el argumento de no ser de su competencia.

Acción de cumplimiento

La acción de cumplimiento es un mecanismo que tiene como objetivo obligar a las administraciones públicas a cumplir con las normas, deberes y obligaciones que se encuentran en la Constitución, las leyes, decretos y actos administrativos. Por lo tanto para poder dar inicio a una acción de cumplimiento es necesario haber solicitado el cumplimiento de la ley a la entidad y

que esta se haya mantenido en el incumplimiento o no haya respondido dentro de los diez días siguientes a la presentación de la solicitud.

¿Quiénes pueden presentar una acción de incumplimiento?

- Cualquier ciudadano
- Los servidores públicos, especialmente los funcionarios de los entes de control
- Las organizaciones sociales
- Las ONG

¿Ante quien se presenta?

Ante un Juez.

¿Cómo se hace?

Se debe realizar una solicitud preferiblemente escrita que contenga lo siguiente:

- Nombre, identificación y lugar de residencia de la persona que instaura la

- Acción.
- Señalar la ley que se incumplió.
- Contar los hechos que muestran el incumplimiento y la entidad, funcionario público o el particular en ejercicio de funciones
- Incluir una prueba de que ya se había pedido el cumplimiento y no se cumplió.
- Solicitar pruebas y enunciar aquellas que pretenda hacer valer
- Jurar no haber presentado otra solicitud sobre el mismo hecho ante otra entidad.

Nota: La Acción de Cumplimiento no procede cuando la protección de derechos puede ser garantizada mediante una Acción de Tutela o cuando el afectado adelanta o ha adelantado otra acción para lograr el cumplimiento de la norma.

Acción de Tutela

La acción de Tutela es un mecanismo que busca la protección rápida y efectiva de los Derechos Fundamentales¹², cuando estos son amenazados o vulnerados por un particular o una autoridad pública.

¿Quién puede interponer una tutela y ante quien se interpone?

Cualquier persona que considere que uno o más de sus derechos fundamentales están siendo vulnerados o amenazados. Si es un menor de edad, o un discapacitado lo puede hacer otra persona en su nombre.

La Acción de tutela se interpone ante un juzgado o tribunal del lugar donde ocurra la amenaza o violación del derecho fundamental. Es importante resaltar que la misma acción de tutela no se puede interponer ante varios juzgados o tribunales.

12 Se entiende por Derechos Fundamentales a aquellos que permiten que las personas se desarrollen plenamente como seres humanos. Los derechos fundamentales se pueden clasificar así: i) los que protegen a las personas (Derecho a la vida, a no ser sometido a tortura o desaparición forzada, derecho a la dignidad, a la libertad, al honor, a la igualdad, a la intimidad, al buen nombre, entre otros); ii) Derechos que potencian la libertad y el desarrollo de la personalidad (libertad de conciencia, culto, expresión, a la libre circulación, entre otros); iii) Derechos que permiten participar en el manejo de lo público (elegir y ser elegido, participar activamente, entre otros); iv) Derechos que posibilitan el trato justo en relación con el Estado (Derecho al debido proceso, petición a la defensa, al Habeas corpus, entre otros).

¿Cómo se hace una acción de tutela?

La Acción se dirige contra la autoridad pública, el representante de la institución o el particular que presuntamente violó o amenazó el derecho fundamental. Es muy importante acompañar la Acción de Tutela con todas las pruebas que ayuden a demostrar la vulneración del derecho. Debe contener como mínimo:

- El relato claro de los hechos que han violado o amenazado del derecho, acompañado de todas las pruebas
- El nombre de la autoridad o del particular que violó o amenazó el derecho
- El derecho que se considera violado o amenazado
- El nombre y la dirección del solicitante
- Cuando el afectado actúa por medio de un representante también se debe incluir su nombre y su dirección.

Acción de grupo

La acción de grupo es la garantía que permite a una pluralidad de personas, constituidas como grupo, acudir ante la justicia para reclamar la reparación del daño ocasionado a un derecho fundamental, a un derecho o interés colectivo, o a un derecho de carácter patrimonial de cada uno de los miembros de ese conjunto de personas, cuando el daño sea producido para todos por una misma causa.

¿Quién puede interponer una acción de grupo y ante quien se interpone?

Un grupo superior a veinte (20) personas, naturales o jurídicas que haya recibido un perjuicio individual proveniente de una causa común. Esta acción puede ser interpuesta por las personas directamente, a través de apoderado, por intermedio del Defensor del Pueblo, o los Personeros Municipales o Distritales.

Si la acción u omisión vulneradora proviene de una entidad pública o de una persona de derecho privado que desempeña funciones administrativas, ante el Tribunal Contencioso Administrativo del lugar de ocurrencia de los hechos o del domicilio del demandado o demandante, a elección de éste.

Si la acción u omisión vulneradora proviene de un particular, ante el Juzgado Civil —reparto— del lugar de ocurrencia de los

hechos o del domicilio del demandado o demandante, a elección de este.

¿Cómo se hace una acción de grupo?

Se presenta una demanda, escrita por el perjudicado o los perjudicados a nombre del grupo, directamente, a través de apoderado, del Defensor del Pueblo o de la Personería. La acción de grupo debe presentarse dentro de los dos años siguientes a la fecha en que se causó el daño o cesó la acción vulneradora del mismo.

La demanda debe contener como mínimo:

- Nombre del apoderado, anexando el respectivo poder
- Identificación de los poderdantes o demandantes y su domicilio
- Valor de los perjuicios que se considera ocasionados
- Identificación del demandado

- Hechos de la demanda
- Motivación sobre la procedencia de la acción de grupo
- Derechos vulnerados o amenazados
- Pruebas que se aducen o se solicitan

Acción Popular

Es un mecanismo para la defensa y protección de los derechos e intereses colectivos, es decir, aquellos que afectan el patrimonio, el espacio, la seguridad pública, la moral administrativa, la libre competencia económica, el ambiente y la salud pública.

La acción popular puede ser preventiva, restitutiva e indemnizatoria. Se pueden utilizar frente a toda acción u omisión de las autoridades públicas o de los particulares que amenace con causar o que cause un agravio a cualquier derecho colectivo.

¿Quién puede interponer una Acción Popular y ante quien se interpone?

Cualquier persona puede convertirse en vocero de los intereses generales o comunitarios, Organizaciones No Gubernamentales, organizaciones populares o cívicas, entidades públicas con funciones de control o vigilancia, siempre y cuando no sean las responsables de la amenaza o daño a los derechos colectivos, los representantes del Ministerio Público, los alcaldes y demás servidores públicos que tengan como función promover la protección y defensa de los derechos e intereses colectivos.

Una acción popular se interpone ante un juez administrativo, cuando se trata de entidades públicas y de personas privadas que ejercen funciones públicas, y ante un juez

civil del circuito del lugar de los hechos o del lugar de domicilio del presunto responsable de la amenaza, cuando su origen sea eminentemente privado.

¿Cómo se hace una acción popular?

Las Acciones Populares deben ser presentadas por escrito y deben contener como mínimo:

- El derecho o interés colectivo amenazado
- Hechos, actos, acciones u omisiones que motivan la petición
- Qué se pretende conseguir con la Acción Popular
- Pruebas que considere necesarias
- La dirección, el nombre y la identificación de quien promueve la Acción Popular.

La Acción Popular puede presentarse durante el tiempo que subsista la amenaza al derecho o interés colectivo. Cuando la acción esté dirigida volver las cosas a su estado anterior el tiempo para interponerla es de cinco (5) años contados a partir del hecho que violó el derecho.



Mecanismos de participación política

Iniciativa Popular

Es el derecho político que tiene un grupo de ciudadanos para presentar proyectos de acto legislativo y de ley —si es ante el Congreso de la República—, de ordenanza —ante las Asambleas Departamentales— de acuerdo —ante los Concejos Municipales o Distritales— y de resolución —ante las Juntas Administradoras Locales—; para que sean debatidos y posteriormente aprobados, modificados o negados por la corporación pública correspondiente.

¿Quién o quienes la pueden presentar?

El promotor o vocero, que puede ser un ciudadano en ejercicio y contar con el respaldo del cinco por mil de los ciudadanos inscritos en el respectivo censo electoral. También pueden ser voceros una organización cívica, sindical, gremial, indígena o comunal que cumplan con este requisito.

¿Cómo debe presentarse?

El vocero presentará —una vez certificado por la Registraduría del Estado Civil el cumplimiento de los requisitos exigidos por la ley— el proyecto de articulado y la exposición de motivos, así como la dirección de su domicilio y de los promotores, ante la secretaría de una de las cámaras del Congreso de la República o de la corporación pública respectiva, según el caso.

El nombre de la iniciativa, el de sus promotores y vocero, y el texto del proyecto de articulado con su exposición de motivos,

deberán ser divulgados en la publicación oficial de la correspondiente corporación.

Referendo

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

¿Quién o quienes lo pueden presentar?

Un número de ciudadanos no menor al diez por ciento del censo electoral nacional, departamental, municipal, distrital o local, según el caso, podrá solicitar ante el Registrador del Estado Civil correspondiente la convocatoria de un referendo.

¿Cómo debe presentarse?

Una vez se ha inscrito la solicitud del Referendo, la organización electoral fijará plazo de un mes para la inscripción de otras iniciativas legislativas y normativas sobre la misma materia. Transcurrido el plazo se inicia el de la recolección de las firmas adicionales de los ciudadanos, que es de seis meses.

Dentro del término antes señalado, la iniciativa será sometida a referendo. Los promo-

res deberán hacer campaña por el —sí—. Si la iniciativa que promueven lograra el apoyo de 10% de los ciudadanos que conformen el respectivo censo electoral, según certificación del respectivo registrador, el Referendo deberá realizarse dentro de los seis meses siguientes a la presentación de la solicitud.

En todo referendo el pueblo tomará decisiones obligatorias por medio de la mitad más uno de los votantes, siempre y cuando haya participado una cuarta parte de los ciudadanos que componen el censo electoral de la respectiva circunscripción electoral.

Una vez aprobado, el Presidente de la República, el gobernador, o el alcalde, según el caso, sancionará la norma y dispondrá su promulgación en el término de ocho días, contados a partir de la declaración de los resultados por parte de la Registraduría del Estado Civil correspondiente.

Consulta Popular

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

No se podrán realizar consultas sobre temas que impliquen modificación a la Constitución Política. Ni tampoco la convocatoria a una asamblea constituyente, salvo cuando se vaya a reformar la Constitución.

¿Qué trámite debe seguir?

1. En la Consulta Popular de carácter nacional, el texto que se someterá a la decisión del pueblo, acompañado de una justificación de la consulta y de un informe sobre la fecha de su realización, será enviado por el Presidente de la República al Senado para que dentro de los veinte días siguientes emita concepto favorable. Por decisión de mayoría de sus miembros, el Senado podrá prorrogar este plazo en diez días más.
2. Emitido el concepto favorable del Senado, el texto de la consulta nacional será enviado inmediatamente por el Presidente de la República a la Corte Constitucional, para que dentro de los quince días siguientes se pronuncie sobre su constitucionalidad y legalidad.
3. El gobernador o el alcalde solicitará a la Asamblea, al Concejo o a la Junta Administradora Local, un concepto sobre la conveniencia de la consulta de carácter departamental, municipal o local, en

los mismos términos y con los mismos requisitos de la consulta nacional. Si este fuere desfavorable, el gobernador o el alcalde no podrá convocar la consulta. El texto de la consulta se remitirá al tribunal contencioso-administrativo competente para que se pronuncie dentro de los quince días siguientes sobre su constitucionalidad, en los mismos términos previstos en el inciso anterior.

4. Luego del pronunciamiento del Senado la Consulta Popular se realizará dentro de los cuatro meses siguientes. En el caso de las Consultas Populares celebradas en el marco de las entidades el término será de dos meses.
5. Cuando el pueblo haya tomado una decisión obligatoria, el órgano correspondiente deberá adoptar las medidas para hacerla efectiva. Cuando para ello se requiera una ley, una ordenanza, un acuerdo o una resolución local, la corporación respectiva deberá expedirla dentro del mismo período de sesiones y a más tardar en el período siguiente.

Revocatoria del mandato

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

¿Quién puede presentarla y cómo?

Lo pueden presentar un número de ciudadanos no inferior a 40% del total de votos que obtuvo el elegido ante la Registraduría del Estado Civil correspondiente.

La revocatoria del mandato procederá cuando haya transcurrido no menos de un año, contado a partir del momento de la posesión del respectivo alcalde o gobernador.

Una vez se ha realizado la votación y previo informe del resultado de los escrutinios por la Registraduría correspondiente, el Registrador Nacional del Estado Civil le comunicará al Presidente de la República o al correspondiente gobernador para que procedan, según el caso, a la remoción del cargo del respectivo gobernador o alcalde revocado. Surtido el trámite anterior, la Revocatoria del Mandato será de ejecución inmediata.

Después de revocado el mandato a un gobernador o a un alcalde se convocará a elecciones para escoger al sucesor, dentro de los treinta días siguientes a la fecha en que el registrador certifique los resultados de la votación. Durante el periodo que transcurra entre el día de la revocatoria y la posesión del nuevo mandatario, será designado en calidad de encargado por el Presidente de la República o el gobernador, según el caso, un ciudadano del mismo grupo, partido o movimiento político del mandatario revocado.

Si se produce la revocatoria faltando menos de un año para la terminación del período del mandatario elegido popularmente, el presidente de la República o el gobernador, según el caso, designará el reemplazo hasta la expiración del período, respetando la filiación al grupo, movimiento o partido político del servidor público relevado. El funcionario reemplazante dará cumplimiento, en lo que fuere pertinente, al programa inscrito para la gestión gubernamental en el respectivo período.

Plebiscito

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

¿Quién puede presentarlo y cómo?

El Presidente, con la firma de todos sus ministros, podrá convocar al pueblo para que apoye o rechace una determinada decisión del ejecutivo que no requieran aprobación del Congreso, excepto las relacionadas con los estados de excepción y el ejercicio de los poderes correspondientes.

En ningún caso el Plebiscito podrá versar sobre la duración del período constitucional del mandato presidencial, ni podrá modificar la Constitución Política.

El Presidente deberá informar inmediatamente al Congreso su intención de convocar a un Plebiscito, las razones para hacerlo y la

fecha en que se llevará a cabo la votación, la cual no podrá ser anterior a un mes ni posterior a cuatro meses contados a partir de la fecha en que el Congreso reciba el informe del Presidente. El Plebiscito no podrá coincidir con otra elección.

Cuando dentro del mes siguiente a la fecha en que el Presidente haya informado sobre su intención de realizar un Plebiscito, ninguna de las dos cámaras haya manifestado su rechazo, el Presidente podrá convocarlo. El mismo día en que informe al Congreso, el Presidente de la República enviará a la Corte Constitucional el texto del decreto mediante el cual convoca el Plebiscito, para que esta decida sobre su constitucionalidad.

El pueblo decidirá, en el Plebiscito, por la mayoría del censo electoral.

Cabildo Abierto

Es la reunión pública de los Concejos Distritales, Municipales o de las Juntas administradoras Locales, en la cual los habitantes pueden participar directamente con el fin de discutir asuntos de interés de la comunidad.

¿Cómo se hace?

El Cabildo Abierto deberá ser pedido por un número no inferior a cinco por mil del censo electoral del municipio, distrito, localidad, comuna o corregimiento, según el caso. La solicitud razonada para que sea discutido un asunto en el Cabildo Abierto podrá ser presentada ante la secretaría de la respectiva corporación, con no menos de quince días de anticipación a la fecha de iniciación del período de sesiones.

Las organizaciones civiles podrán participar en todo el proceso de convocatoria y celebración de los cabildos abiertos. A estos Cabildos podrán asistir todas las personas que tengan interés en el asunto. Además del vocero de quienes solicitaron el Cabildo, tendrán voz quienes se inscriban a más tardar tres días antes de su realización, en la secretaría respectiva, presentando un resumen escrito de su intervención.

Por solicitud de los promotores del Cabildo o por iniciativa de los voceros, previa proposición aprobada por la corporación, podrá citarse a funcionarios municipales o distritales, con cinco días de anticipación. La desatención a la citación sin justa causa será causal de mala conducta.

Terminado el Cabildo, dentro de la semana siguiente, en Audiencia Pública a la cual serán invitados los voceros, el presidente de la respectiva corporación dará respuesta escrita y razonada a los planteamientos y solicitudes ciudadanas.

En los Cabildos Abiertos se tratarán los temas en el orden en que fueron presentados. Cuando se trate de asuntos que afecten específicamente a una comunidad, el Cabildo Abierto podrá sesionar en cualquier sitio de este con presencia de la respectiva corporación.



Módulo 4

Control social a la contratación estatal

Este módulo tiene como objetivo presentar a la ciudadanía los conceptos básicos sobre contratación estatal y los principales controles que se ejercen sobre esta.

¿Qué es un contrato estatal?¹³

Se entiende por contrato estatal el acuerdo de voluntades entre la administración y el contratista, que respeta la autonomía de las partes; y que elevado a un acto jurídico genera derechos y obligaciones, dentro del cual cabe toda estipulación regida por el derecho civil, comercial o administrativo.

Los tipos de contrato estatal son:

1. **Contrato de obra:** Es el contrato administrativo por excelencia. Lo celebran las entidades para realizar cualquier trabajo material sobre bienes inmuebles, como construcción, mantenimiento.
2. **Contrato de consultoría:** Es el que realizan las entidades estatales referido a los estudios necesarios para la ejecución de proyectos de inversión, estudios de diagnóstico, pre-factibilidad o factibilidad para programas o proyectos específicos, entre otros.
3. **Contrato de prestación de servicios:** Se realiza con personas jurídicas y eventualmente con personas naturales para actividades del rol estatal. Un contrato de prestación de servicios nunca será un contrato de trabajo.
4. **Contrato de compraventa:** Es un acuerdo de voluntades en virtud del cual una persona natural o jurídica, privada o pública, transfiere la propiedad o el dominio de una cosa a otra, a cambio de un pago.
5. **Contrato de suministro:** Suministro es la adquisición permanente, periódica y continúa de bienes que sean absolutamente indispensables para el servicio de la entidad, como por ejemplo, la gasolina, papelería, etc.

¹³ Este Módulo se estructura a partir del documento: Plan Nacional de Formación para el control social a la gestión pública. Serie Documentos de Consulta, Momento de Profundización, Mecanismos jurídicos para el control social. Módulo 2. Contraloría General de la República y otros, Bogotá, 2003.

Principios Específicos de la Contratación Estatal

- Principios sobre normas que regulan la conducta de los funcionarios públicos
- Principios sobre interpretación de los contratos
- Principios generales de derecho y principios particulares de derecho administrativo.

En cuanto a los principios específicos, estos son: transparencia, economía y responsabilidad.

Transparencia: Es propio de los actos estatales. Se refiere a la etapa de formación del contrato, y dice de la igualdad de oportunidades que deben concederse a quienes participan en la selección del contratista y de la escogencia de la oferta más favorable para la administración. (Selección objetiva: artículo 29, Ley 80 de 1993). Este principio responde a la necesidad de expresar el anhelo de lograr una contratación pública libre de presiones políticas, económicas o familiares.

Economía: En términos sociales el manejo de recursos de la comunidad impone que la ley prevenga el despilfarro. Los particulares están obligados a cumplir el principio de economía, el cual habla de la relación patrimonial y de las prestaciones que deben ser equitativas para las partes.

Responsabilidad: Es el vínculo ético del contrato. El imperativo de solución a obligaciones acordadas entre las personas, y la guía de conducta de los funcionarios, contratistas, contratantes, así como de los interventores. Tiene carácter civil, penal, disciplinario y fiscal.

¿Cuáles son las modalidades de selección en la contratación estatal?

1. **Licitación pública:** Es el procedimiento a través del cual el estado invita a las personas para que presenten propuestas y este a su vez, selecciona la más conveniente. El criterio de selección del contratista debe ser objetivo, procurando preservar la seguridad, imparcialidad, igualdad de oportunidades y moralidad administrativa. La escogencia del contratista se efectuará por regla general a través de licitación pública.
2. **Selección abreviada:** La Selección abreviada corresponde a la modalidad de selección objetiva prevista para aquellos casos en que por las características del objeto a contratar, las circunstancias de la contratación o la cuantía o destinación del bien, obra o servicio, puedan adelantarse procesos simplificados para garantizar la eficiencia de la gestión contractual.
3. **Concurso de méritos:** Corresponde a la modalidad prevista para la selección de consultores o proyectos, en la que se podrán utilizar sistemas de concurso abierto o de precalificación. En este último caso, la conformación de la lista de precalificados se hará mediante convocatoria pública, permitiéndose establecer listas limitadas de oferentes utilizando para el efecto, entre otros, criterios de experiencia, capacidad intelectual y de organización de los proponentes, según sea el caso.

4. **Contratación directa:** La contratación directa es el procedimiento mediante el cual se celebran contratos autorizados por el numeral 4° del artículo 2 de la ley 1150 de 2007, sin que sea necesaria la obtención de varias ofertas.

¿Qué son y cuáles son los procesos de selección en la contratación estatal?

Consisten en la escogencia del ofrecimiento más favorable para la entidad sin tener en consideración motivaciones de carácter subjetivo. La selección debe ser objetiva.

Proceso de selección objetiva: El principio de selección objetiva —previsto inicialmente en el artículo 29 de la Ley 80 de 1993—, constituye uno de los más importantes de la contratación pública, dada su virtualidad de asegurar el cumplimiento de los demás, como que con él se persigue garantizar la elección de la oferta más favorable para la entidad y el interés público implícito en esta actividad de la administración, mediante la aplicación de precisos factores de escogencia, que impidan una contratación fundamentada en una motivación arbitraria, discriminatoria, caprichosa o subjetiva, lo cual sólo se logra si en el respectivo proceso de selección se han honrado los principios de transparencia, igualdad, imparcialidad, buena fe, economía y responsabilidad.

Tipos de controles a la contratación estatal.

- **El control administrativo:** Lo realiza la propia institución del Estado, a través de sus oficinas de control interno.
- **El control disciplinario:** Lo realiza el Ministerio Público (Procuraduría General de la Nación, Defensoría del Pueblo y las Personerías).
- **El control jurisdiccional:** Lo realiza el Consejo de Estado, Tribunales y Fiscalía.
- **El control político:** Lo realizan el Congreso de la República, las Asambleas, y los Concejos municipales.
- **El control ciudadano:** Lo realizan los ciudadanos directamente o a través de sus organizaciones sociales.

¿Qué es una interventoría?

Para garantizar el cumplimiento de los principios en términos de calidad, cantidad y oportunidad, es necesario adoptar mecanismos de control y seguimiento a través de una interventoría o supervisión que aseguren y garanticen a la entidad como a sus responsables el cumplimiento del objeto contractual, mediante el examen sobre las exigencias legales, financieras (en lo contable, Presupuestal y tesorería), misional y técnico.

Objetivos de la interventoría:

- Asegurar el cumplimiento de las obligaciones contractuales logrando que se desarrollen los objetos de los contratos dentro de los presupuestos de tiempo e inversión previstos originalmente.
- Verificar que para el contrato se hayan cumplido en su totalidad los requisitos de perfeccionamiento y legalización antes de la iniciar la ejecución del mismo.
- Suscribir el acta de iniciación de los contratos, para formalizar el inicio de las labores.
- Vigilar el cumplimiento de los plazos contractuales, la vigencia del contrato y de los amparos de la garantía única.
- Hacer seguimiento al cumplimiento de las obligaciones a cargo del contratista, para suscribir el acta de cumplimiento de las obligaciones
- Presentar por escrito al contratista las observaciones o las recomendaciones que estime oportunas para el mejor cumplimiento del servicio.
- Servir de enlace entre el contratista y la Entidad.
- Supervisar la ejecución de los recursos entregados por la entidad al contratista para el desarrollo del contrato.
- Avisar oportunamente a las áreas correspondientes, sobre cualquier retraso, incumplimiento parcial o total de obligaciones durante la ejecución del contrato, para que se adopten las medidas oportunas.
- Elaborar el proyecto de la liquidación definitiva a la terminación del contrato dentro de los plazos establecidos.

Las funciones del interventor son técnicas, administrativas y contables. Esto abre paso al control ciudadano, las veedurías ciudadanas y sus funciones.

Control ciudadano: La ciudadanía individualmente considerada o debidamente organizada en Veedurías Ciudadanas puede ejercer control social a la contratación pública, y denunciar ante los respectivos órganos de control las irregularidades que encuentren.

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. Artículo 1º, Ley 850 de 2003.

Sus funciones son:

- 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.

Otras funciones:

- 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.

Etapas del control ciudadano

Corresponde a los momentos y procedimientos constitutivos del control ciudadano a todo proceso contractual estatal, en particular, el referido al control ciudadano en el orden fiscal. A continuación se exponen los pasos a seguir para ejercerlo acorde a lo establecido por la ley colombiana.

Etapas precontractual

- Verificar la capacidad de competencia
- Analizar y verificar la autorización legal para contratar
- Constatar con los presupuestos de las entidades de cualquier orden.
- Constatar la existencia de la disponibilidad presupuestal
- Comprobar la legalidad del acto administrativo de apertura
- Determinar la legalidad de los pliegos de condiciones
- Verificar la publicidad de las actuaciones
- Verificar las deliberaciones y decisiones realizadas en audiencia pública.
- Determinar la existencia de registro presupuestal de cada contrato
- Constatar que las diferencias propuestas tengan la garantía
- Verificar que los proponentes que participaron en la licitación o concurso

- El estudio de esta fase permite verificar la conformidad de los procesos de selección de los contratistas con las disposiciones contractuales y presupuestales y detectar las posibles irregularidades.

Etapa contractual

Esta etapa se presenta una vez perfeccionado y legalizado el contrato, y lo esencial del ejercicio de control es:

- Constatar el número del contrato
- Verificar que las estipulaciones contenidas en los contratos.
- Comprobar que se haya constituido y aprobado la garantía única.
- Verificar la ejecución idónea y oportuna del objeto del contrato y de las obras.
- Determinar el pago oportuno a los contratistas.
- Verificar el pago de los anticipos y adiciones, no sean superior al 50% del valor del contrato.

Etapa post contractual

- Constatar si la terminación del contrato se dio de manera normal.
- Verificar que los bienes o servicios recibidos.
- Constatar las acciones adelantadas por el interventor del contrato.
- Verificar la liquidación del contrato.

Herramientas para la transparencia en la contratación

Sistema de Información para la Vigilancia de la Contratación Estatal (SICE)

Se crea por medio del SICE, que es una herramienta creada por mandato Constitucional por la Contraloría General de la República, un conjunto de instrumentos que otorgan grandes ventajas tanto a personas particulares que desean ser proveedores de bienes y servicios como a órganos de control y a todos los ciudadanos que deban tener o quieran conocer los datos más relevantes de los procesos de adquisición en cada entidad estatal. El SICE es una herramienta básica que ayuda en el proceso de orientación y para focalizar de la acción de control de gestión en función de la economía y eficiencia del gasto público. Sin duda, una herramienta que garantiza la transparencia de la gestión pública y la lucha contra la corrupción (Ley 598 de 2000 y resolución 5313/2002 C.G.R.).

Bibliografía

Departamento Nacional de Planeación, **Metodología para medir el estado de la gobernabilidad en los municipios del Laboratorio de Paz II**, Departamento Nacional de Planeación, Acción Social, Unión Europea. Bogotá, 2009.

Modelo de Indicadores de Gobernabilidad Democrática, GTZ, Componente 4, **Interacción Democrática Estado Sociedad Civil**, Guevara, J.P., Rengel, M., Belmonte, R., sin fecha.

Zorro, Carlos (comp.), **El desarrollo: perspectivas y dimensiones**, CIDER, Universidad de los Andes, 2007.

Plan Nacional de Formación para el control social a la gestión pública. Serie Documentos de Consulta, Momento de Profundización, **Mecanismos jurídicos para el control social. Módulo 2**. Contraloría General de la República y otros, Bogotá, 2003.

Plan Nacional de Formación para el control social a la gestión pública. Serie Documentos de Consulta, Momento de Profundización, **Control social a la contratación estatal, Módulo 3**, Contraloría General de la República y otros, Bogotá, 2003.



Esta publicación es el resultado del trabajo conjunto entre la Contraloría Departamental de Bolívar y el Instituto de Políticas Públicas, Regional y de Gobierno -Ipreg- de la Universidad de Cartagena; instituciones que unieron sus esfuerzos con el objetivo común de fortalecer las habilidades del control ciudadano a la gestión pública, a través de un programa de formación práctico-teórico en la modalidad de seminario taller para actores representativos de la sociedad civil, que promueva la construcción colectiva de Gobernabilidad Democrática en el Departamento de Bolívar.

El seminario taller se desarrolló en la perspectiva de la Gobernabilidad Democrática (GD), entendida como la capacidad que tienen la sociedad civil y el Estado conjuntamente, para construir y decidir participativa y legítimamente su desarrollo y bienestar.

En tal contexto, se propuso y desarrolló el primer Seminario Taller de control social a la gestión pública, con sesenta líderes y lideresas, miembros de Juntas de Acción Comunal, organizaciones de la sociedad civil y veedores de Cartagena y municipios de Bolívar durante el año 2014.

Este documento compila los conceptos, metodologías y discusiones que se generaron durante el desarrollo del seminario taller, así como otros de interés necesarios para el ejercicio del control social y servirá de guía para todos aquellos que ejercen el control social en los diferentes municipios del Departamento.



**Universidad
de Cartagena**
Fundada en 1827



Acreditación Institucional de Alta Calidad
Resolución 2583 del 26 de febrero de 2014. Ministerio de Educación Nacional



Contraloría
DEPARTAMENTAL DE BOLÍVAR
Vigilancia para una Gestión Pública Transparente

Centro Plaza de la Merced, Claustro de la Merced
Carrera 4 No. 38 - 40, Cartagena de Indias
Instituto de Políticas Públicas Regional y de Gobierno
www.unicartagena.edu.co/ipreg