

**MECANISMOS Y ALCANCES DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN EL
CONTROL FISCAL**

FEDELMIS MARGARITA ACOSTA CAMARGO

**UNIVERSIDAD INDUSTRIAL DE SANTANDER
ESCUELA DE ECONOMÍA Y ADMINISTRACIÓN
ESPECIALIZACIÓN EN GERENCIA PÚBLICA
BUCARAMANGA
2.008**

**MECANISMOS Y ALCANCES DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN EL
CONTROL FISCAL**

FEDELMIS MARGARITA ACOSTA CAMARGO.

**Monografía de grado presentada como requisito para optar el Título de
Especialista en Gerencia Pública**

Directora: SUSANA VALDIVIESO CANAL

**UNIVERSIDAD INDUSTRIAL DE SANTANDER
ESCUELA DE ECONOMÍA Y ADMINISTRACIÓN
ESPECIALIZACIÓN EN GERENCIA PÚBLICA
BUCARAMANGA
2.008**

CONTENIDO

	Pág.
INTRODUCCIÓN	1
1. FRENTES ESPECIALES DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA.	3
1.1. PLANEACIÓN PÚBLICA	3
1.2. DESEMPEÑO DE FUNCIONES PÚBLICAS.	5
2. ORGANIZACIONES CIVILES	6
2.1. NATURALEZA.	6
2.2. LA ACCIÓN COMUNAL.	6
2.3. PARTICIPACIÓN DE LAS ORGANIZACIONES CIVILES EN LA GESTIÓN PÚBLICA.	8
2.4. PRONUNCIAMIENTO DE LA CORTE CONSTITUCIONAL	9
3. PARTICIPACIÓN CIUDADANA.	11
3.1. ASPECTOS METODOLÓGICOS.	12
3.2. PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y DESARROLLO LEGAL.	13
4. PARTICIPACIÓN POLÍTICA.	14
4.1. PARTICIPACIÓN EN LA LEGITIMACIÓN DEL ORDEN JURÍDICO.	14
4.2. PARTICIPACIÓN EN LA FORMACIÓN DE LA VOLUNTAD POLÍTICA.	15
5. PARTICIPACIÓN Y CONTROL EN EL EJERCICIO DE LA FUNCIÓN ADMINISTRATIVA.	27
5.1. PROCEDIMIENTO PARA LA EXPEDICIÓN DE DECISIONES DE CARÁCTER GENERAL.	27
6. CONTROL SOCIAL	34
6.1. ORGANISMOS DE CONTROL DE LA NACIÓN.	34
6.2. VEEDURÍAS CIUDADANAS. UNA HERRAMIENTA DE CONTROL SOCIAL.	35
7. CONTROL FISCAL.	41
7.1. DEFINICIÓN.	41
7.2. PRINCIPIOS.	41
7.3. NORMAS CONSTITUCIONALES Y LEGALES QUE PERMITEN LA PARTICIPACIÓN EN EL EJERCICIO DEL CONTROL FISCAL.	42
CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	47
BIBLIOGRAFÍA.	49

RESUMEN

TITULO: MECANISMOS Y ALCANCE DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN EL CONTROL FISCAL*

AUTOR: FEDELMIS MARGARITA ACOSTA CAMARGO**

PALABRAS CLAVES: Participación ciudadana, control fiscal, control social, comités de vigilancia, veedurías, audiencias públicas, órganos de control, planeación pública.

DESCRIPCIÓN:

Con el propósito de informar acerca de los instrumentos de la Participación Ciudadana existentes, para que sean de gran utilidad a los ciudadanos de manera individual o colectiva al momento de vigilar los actos de la administración pública, desde la toma de decisiones en el proceso de planeación hasta el control de la ejecución de los recursos de inversión del Estado, se presentan de manera descriptiva los elementos orientadores importantes, para la puesta en marcha de espacios de fiscalización, discusión y análisis sobre la inversión de los recursos del Estado y proceder de tal manera al ejercicio del control sin que se pretenda sustituir las responsabilidades directas de los órganos de control del Estado.

Es así como se analizan las consagraciones legales y reglamentarias para el ejercicio de la Participación Ciudadana, desarrolladas en el precepto constitucional, que establece que uno de los fines esenciales del Estado corresponde a facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica y administrativa de la nación, de lo cual se infiere que el ejercicio de la actividad contractual corresponde a uno de los principales instrumentos para hacer efectivos los fines del Estado.

A través de la identificación de dichos elementos, se logran establecer algunas conclusiones y recomendaciones, que permiten afianzar la participación ciudadana, contribuyendo de esta manera a la transparencia de la gestión pública y la lucha contra la corrupción.

* Monografía

** Escuela de Economía y Administración. Especialización en Gerencia Pública.
Directora: Susana Valdivieso Canales.

SUMMARY

TITLE: MECHANISMS AND SCOPE OF THE CIVIL PARTICIPATION IN THE CONTROL FISCAL*

AUTHOR: FEDELMIS MARGARITA ACOSTA CAMARGO**

KEY WORDS: Civil participation, fiscal control, social control, committees of alertness, veedurias, public hearings, organs of control, public planning.

DESCRIPTION

With the intention to inform about the existing instruments of the Civil Participation, so that they should be of big utility to the citizens of an individual or collective way to the moment to watch the acts of the public administration, from the capture of decisions in the process of planning up to the control of the execution of the resources of investment of the State, the elements appear in a descriptive way important advisers, for the starting of spaces of inspection, discussion and analysis on the investment of the resources of the State and to come from such a way to the exercise of the control without there try to be replaced the direct responsibilities of the organs of control of the State.

It is as well as the legal and regulatory consecrations are analyzed for the exercise of the Civil Participation, developed in the constitutional prescript, which establishes that one of the essential ends of the State corresponds to facilitating the participation of all in the decisions that affect them and in the economic and administrative life of the nation, of which it is inferred that the exercise of the contractual activity corresponds to one of the principal instruments to make the ends of the State effective.

Across the identification of the above mentioned elements, they manage to establish some conclusions and recommendations, which allow to strengthen the civil participation, contributing this way to the transparency of the public management and the struggle against the corruption.

* Monograph

** School of Economics and Administration. Specialization in Public Management.
Director: Susana Valdivieso Canales.

INTRODUCCIÓN

La participación ciudadana, objeto de discusión jurídica desde la década de los ochenta constituye, después de la promulgación de la Constitución de 1.991, no sólo una de las innovaciones más importantes en el marco democrático sino también una perspectiva de organización de la sociedad, que amplía el espacio de expresión ciudadana.

El reto de la búsqueda de una nueva legitimidad para el Estado ha sido asumido por la sociedad colombiana mediante un amplio y democrático proceso constituyente, que ha terminado con la expedición de una Constitución caracterizada por el consenso, la cual ha transformado radicalmente las premisas jurídicas, políticas e ideológicas del Estado.

En consecuencia, será finalidad del Estado, “facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la nación”¹. Lo anterior, implica la coexistencia de mecanismos de participación ciudadana directa y mediata. El tema de participación no se agota en los mecanismos de participación política y directa, la componen también la defensa y promoción de los derechos sociales, económicos, culturales y colectivos; en el control de la gestión pública y en la discusión de los organismos civiles de planeación, comités de veedurías entre otros aspectos.

Establecer la participación a través de un sistema de planeación, es facilitar el liderazgo y el desarrollo comunitario mediante el uso de nuevas formas de relación y participación de las comunidades.

El propósito de este trabajo, es recopilar e informar acerca de los instrumentos de la Participación Ciudadana existentes, para que sean de gran utilidad a los ciudadanos de manera individual o colectiva al momento de vigilar los actos de la administración pública, desde la toma de decisiones en el proceso de planeación hasta el control de la ejecución de los recursos de inversión del Estado.

Por ello, se presentan de manera descriptiva los elementos orientadores importantes, para la puesta en marcha de espacios de fiscalización, discusión y análisis sobre la inversión de los recursos del Estado y proceder de tal manera

¹ C-180/94. Herrera Hernando Vergara. En: Ariel Sánchez Carlos. Participación Ciudadana y Comunitaria.

al ejercicio del control sin que se pretenda sustituir las responsabilidades directas de los órganos de control del Estado.

1. FRENTES ESPECIALES DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA.

La participación ciudadana no sólo significa el establecimiento del derecho a participar en forma democrática en los procesos de decisión sobre los asuntos oficiales y de interés público colectivo, sino también el de fiscalizar la ejecución y resultado de obras y la prestación de servicios por parte de las entidades del Estado, exigiendo a través de su actuación, el cumplimiento de los principios de transparencia, eficiencia y oportunidad de las decisiones públicas. Así todos los órganos del Estado tienen el deber de contribuir a la organización, promoción y capacitación de la ciudadanía para que participen en la gestión pública y específicamente en su función de vigilancia².

En este sentido, la Contraloría General de la República como órgano máximo de control en nuestro país, ha abierto las posibilidades para fortalecer desde lo institucional los espacios para la participación ciudadana en el control fiscal, en la que a través de una política pública ha venido vinculando activamente a importantes actores sociales a este propósito.

Es así, que como eje central para la estructuración y ejecución de las actividades programadas, se encuentran creados los Centros de Participación y Control Ciudadana en cada una de las Gerencias Departamentales, cuya misión es la de promover en forma directa o a través de organizaciones de la sociedad civil, la participación ciudadana en procesos que permitan orientar, controlar y hacer transparente la administración de los recursos públicos.

1.1. PLANEACIÓN PÚBLICA

La planeación de la planeación (Ley 152/94), crea instancias representativas de la comunidad en el proceso de elaboración de los planes de desarrollo de la nación y de las entidades territoriales. Se trata de los consejos de planeación, entendidos como instancias consultivas esencialmente, es decir, sin capacidad decisoria dentro del proceso. En el orden nacional el consejo está integrado por delegados de las entidades territoriales, los sectores económicos, sociales, educativo, las comunidades étnicas, etc., escogidos de listas elaboradas por las autoridades y las organizaciones sociales respectivas. En los departamentos y municipios las asambleas y los concejos definen la conformación de los consejos de planeación, que deberán estar integrados por representantes en cada jurisdicción, de los sectores económico, social, ecológico, educativo, cultural y comunitario, designados por gobernador o el

² Ibíd., p.9

alcalde, de ternas que elaboren las organizaciones o sectores con derecho o postular, según la reglamentación expedida por ordenanza o acuerdo³.

Los Consejos de Planeación son instancias esencialmente consultivas, de análisis y discusión de los planes. Su protagonismo en este trámite es más bien breve, con una limitada incidencia pues el plan está determinado ante todo (especialmente en las entidades territoriales) por el programa de gobierno.

En las entidades territoriales los consejos de planeación pueden recibir otras funciones a criterio de las Asambleas y los Concejos.

Lo deseable es una presencia más directa y actuante de los ciudadanos desde el debate político mismo, como quiera que sirve para escoger por votación popular un programa de gobierno que habrá de expresarse luego en el plan de desarrollo.

Otro frente de participación en la planeación tiene que ver con el ordenamiento territorial en el nivel municipal. En efecto, todos los municipios, incluidos los distritos, además del correspondiente plan de desarrollo están obligados a expedir un plan de ordenamiento territorial. La Ley 388 de 1997 trata de forma metódica este plan, y en cuanto a la participación ciudadana establece los siguientes mandatos:

- Las administraciones fomentarán la concertación entre los intereses sociales, económicos y urbanísticos (Art. 4º).
- Las comunidades tendrán participación en la formulación de los contenidos urbano y rural de los planes de ordenamiento (Art. 22).
- El proyecto de plan de ordenamiento territorial será sometido al concepto del Consejo Territorial de Planeación (Art. 24).
- Se creará un consejo consultivo de ordenamiento, como instancia asesora en los municipios, con más de treinta mil habitantes. En su composición participan delegados de las organizaciones sociales (Art. 29)⁴.

³ Pachón Lucas, Carlos. Participación ciudadana y comunitaria. Ediciones jurídicas Gustavo Ibáñez. 2ª Edic. 1.997. p.108

⁴ *Ibíd.*, p. 110

1.2. DESEMPEÑO DE FUNCIONES PÚBLICAS.

La separación de la sociedad en la casta de los gobernantes y la casta de los gobernados es una forma de organización social del pasado, fuera de toda vigencia, en la concepción formal del Estado moderno. La democracia representativa, legitimaba este distanciamiento. La democracia participativa por la Nueva Constitución se fundamenta en la afirmación de que el Estado es un patrimonio común. Es la razón para que la misma constitución y las normas que la desarrollan expresen con frecuencia variadas formas de participación ciudadana en el ejercicio de funciones públicas.

Interesa en esta parte informar que el acceso a la mayoría de los empleos públicos en Colombia, en concordancia con estos postulados, se debe realizar por sistemas de concurso, a través del cual los ciudadanos ingresen al servicio y permanezcan en él, sin más condición que sus propios méritos, como en efecto lo consagran los sistemas de carrera administrativa vigentes para el nivel nacional, departamental, distrital y municipal en las diversas actividades y servicios que atienden las entidades públicas.

Corresponde a los ciudadanos defender la objetividad de los sistemas de carrera y los derechos que ellos otorgan. Además, está consignado en la Constitución⁵ que la ley determinará el ejercicio de funciones públicas a cargo de los particulares.

Queda por mencionar la capacidad de los particulares para conformar las juntas directivas de las entidades en los departamentos, distritos y municipios, de acuerdo con las normas que en cada caso particular se adopten, (ver para el orden municipal la Ley 136, Art. 144). Se exceptúan las empresas de servicios domiciliarios. En las demás, lo mismo que en juntas coordinadoras y de vigilancia, corresponde a los ciudadanos estar atentos para que haya representación, y que sea auténtica, pues se ha visto que en ocasiones recae en particulares sin capacidad real de representación de sectores de la sociedad o en delegados de organizaciones sin vocería ni tradición cívica, creadas a propósito para usurpar los cupos que pertenecen a los delegados auténticos de la comunidad.

⁵ Constitución Política de Colombia. Art. 123 y 210.

2. ORGANIZACIONES CIVILES

2.1. NATURALEZA.

Las organizaciones civiles, son entidades de derecho privado, independientes del Estado, sin ánimo de lucro⁶. Ocupan un campo intermedio entre los individuos y el Estado, en el que se conjugan los intereses particulares con el interés público. Como son los gremios, los grupos, los oficios, los géneros, las etnias, las identidades de credos, de aspiraciones, de propósitos comunes, en fin todo aquello que, corresponde no sólo al interés particular sino también al interés colectivo.

Las anteriores agrupaciones están reguladas en el derecho fundamental a la “libre asociación” consagrado en la Constitución Política, sujeto al orden legal y a los principios democráticos. La cancelación o suspensión de la personería jurídica de este tipo de organizaciones sociales sólo procede por vía judicial⁷.

No todas las organizaciones civiles son estrictamente leales a sus postulados. Únicamente la evaluación objetiva de las realizaciones de cada una en particular, sin ingenuidad y sin prejuicios, demostrará en qué grado cumplen con la filantropía de sus postulados. Son más de 50.000 organizaciones en el país, que cuentan con un total superior a 12 millones de afiliados, y por lo tanto constituyen un sistema potente de movilización de la sociedad.

2.2. LA ACCIÓN COMUNAL.

La acción comunal es una organización de la sociedad civil desde su propia base con el objeto de promover el desarrollo del país y la democracia participativa. En este contexto, una junta de acción comunal es la organización de los vecinos de un lugar, que unen esfuerzos para la búsqueda de soluciones a necesidades y aspiraciones compartidas y el ejercicio de la participación ciudadana. Por ello, la acción comunal tiene como propósito generar el desarrollo de las comunidades y el fortalecimiento de la participación ciudadana.

En este sentido, la acción comunal tiene objetivos concretos a saber:

⁶ Pachón Lucas, Carlos. Participación ciudadana y comunitaria. Ediciones jurídicas Gustavo Ibáñez. 2ª Edic. 1.997.p. 127

⁷ Constitución Política de Colombia. Art. 38 y 39.

- Constituirse en escenario de la participación ciudadana y comunitaria.
- Representar los intereses de los vecinos frente a las entidades públicas.
- Actuar como mecanismos de concertación entre el gobierno y las comunidades locales⁸.

2.2.1. Organización de las Juntas de Acción Comunal.

A este grupo pueden afiliarse las personas mayores de 15 años, quienes en una asamblea general eligen a los integrantes del organismo de dirección y administración denominado "Consejo Comunal", si tiene representación de los sectores sociales y económicos del lugar, o en su defecto asumen el nombre de directiva.

En todo caso el órgano de dirección está compuesto por un mínimo de 9 miembros: un presidente que ejerce la representación legal de la organización, un vicepresidente, un tesorero, un secretario, los coordinadores para los comités o comisiones de trabajo que se determinen, un fiscal, conciliadores y delegados ante otras instancias del movimiento comunal.

Corresponde al Consejo Comunal o a la directiva, según la denominación que en cada caso adopte, elegir a sus dignatarios, aprobar su reglamento y el de los comités o comisiones, elaborar el plan de acción para someterlo a consideración de la asamblea general, autorizar gastos y la celebración de los contratos en la cuantía que defina la asamblea general. Los comités de trabajo son los ejecutores de los distintos programas. Todo afiliado debe pertenecer a un comité.

El registro de las Juntas de Acción Comunal y la inscripción de sus dignatarios se formaliza ante la Cámara de Comercio con radio de acción en el lugar, organismo éste, competente para certificar su existencia y representación legal (DL. 2150/95, Cáp. II y DR. 427/96). La renovación de los cuadros directivos se efectúa cada dos años en un calendario unificado para todo el país.

⁸ Pachón Lucas, Carlos. Participación ciudadana y comunitaria. Gustavo Ibáñez. 2º Edic. 1.997

2.3. PARTICIPACIÓN DE LAS ORGANIZACIONES CIVILES EN LA GESTIÓN PÚBLICA.

El Estado, por mandato constitucional⁹, apoya a las organizaciones civiles en su promoción y capacitación, sin interferir en su autonomía, con el objeto de que operen como mecanismo de representación en las diferentes instancias de participación, concertación, control y vigilancia de la gestión pública.

Dentro de las formas de descentralización, algunos tratadistas se refieren a una modalidad denominada “descentralización por colaboración”, respaldada en la capacidad de los particulares para ejercer funciones públicas, que como antes se indicó está consignada en los artículos 123 y 210 de la Constitución. La descentralización implica el traslado de atribuciones a favor de personerías jurídicas (no de personas naturales), y por lo tanto los receptores de esta modalidad de administración serían las entidades jurídicas de derecho privado.

Aquí clasifican de una manera especial las organizaciones civiles. Y en efecto varias de las funciones y atribuciones que cumplen las Cámaras de Comercio o las Cajas de Compensación son de naturaleza estatal y por lo tanto constituyen una modalidad de colaboración a la administración pública. Lo mismo ocurre con la asignación legal de funciones públicas a los colegios profesionales¹⁰.

La ley formula enunciados de tipo general sobre la capacidad de intervención de las organizaciones civiles como agentes promotores de la participación democrática en la vida económica, cultural y social de la Nación, y en la actividad administrativa del Estado, desarrollando mecanismos de representación, concertación, planeación, control y vigilancia.

Se identifican varios frentes de acción de las organizaciones civiles, entre los que se destacan los siguientes:

- Representación en el Consejo Nacional y en los Consejos Territoriales de Planeación. Según lo establecido en la ley orgánica correspondiente, intervienen en la elaboración de los planes y programas de desarrollo. Los delegados en el Consejo Nacional de Planeación los designa el Presidente de la República de listas de candidatos elaboradas por elección de los afiliados a las organizaciones civiles. Los gobernadores y los alcaldes procederán de manera análoga, en los términos que indica la ley orgánica de planeación.

⁹ Constitución Política de Colombia. Art. 103.

¹⁰ Constitución Política de Colombia Art. 26. Pachón Lucas, Carlos. Participación ciudadana y comunitaria. Gustavo Ibáñez. 2º Edic. 1.997. Pág. 136

- Prestar servicios públicos mediante contrato de concesión o licencia, con sujeción al régimen legal de cada servicio.
- En desarrollo del artículo 355 de la Constitución, celebrar contratos con el gobierno en los niveles nacional, departamental, distrital y municipal, con el fin de impulsar programas y actividades de interés público acordes con los planes nacionales y seccionales de desarrollo. En todos los casos deberá demostrarse capacidad operativa y financiera adecuada.

2.4. PRONUNCIAMIENTO DE LA CORTE CONSTITUCIONAL.

En la revisión de la ley de mecanismos de participación ciudadana, la Corte Constitucional encontró que era improcedente delegar en el gobierno la expedición de normas con fuerzas de ley para complementar la ley estatutaria de mecanismos de participación. En tal virtud, han quedado vacíos en lo que respecta al ejercicio de las atribuciones constitucionales asignadas a las organizaciones civiles para la participación en la gestión administrativa y en la conformación de veedurías ciudadanas.

En la situación actual por supuesto que es operante la actividad de las organizaciones civiles en la gestión pública y en el ejercicio del control a través de las veedurías, pero es necesario, por vía de una nueva ley estatutaria dotarla de atribuciones concretas y sobre todo señalar obligaciones al Estado y a sus servidores en esta materia.

2.4.1. El Rol de las Organizaciones Civiles.

El surgimiento de las organizaciones civiles, y su avance, se dan como reflejo de la complejidad de la sociedad y plantean nuevas alternativas al ejercicio de la democracia. Por medio de las organizaciones civiles se llega a métodos políticos más elaborados que la democracia simple sustentada en la suma de votos individuales. La Constitución de 1991 deroga las restricciones monopólicas de la política y abre las compuertas para que además de los partidos y movimientos políticos, ingresen al escenario de la política otras organizaciones, en consonancia con el Estado social de derecho¹¹. Un avance significativo en la incorporación de sectores organizadores de la sociedad en los procesos políticos ha sido el reconocimiento legal a las organizaciones sociales y comunitarias para inscribir candidatos a elecciones en los diferentes niveles territoriales.

Bajo ambientes especiales las organizaciones civiles pueden competir e inclusive releva a los partidos políticos en la capacidad de movilización

¹¹ Constitución Política de Colombia Art. 103 y 107.

electoral y por tanto el ejercicio del poder público. Cuando las organizaciones que adquieren el poder representan intereses económicos o gremiales se configura el fenómeno conocido como *corporativismo*.

En sentido general, el corporativismo es la doctrina política y social que propugna por la intervención activa de las agremiaciones económicas, laborales o sociales en la toma de decisiones públicas.

Es un sistema en el cual la política se elabora y se hace operable en forma asociada entre el gobierno y los intereses mayores de la sociedad, representados por determinados gremios registrados por el Estado, quien le reconoce el monopolio de la representación de los intereses sociales¹².

¹² Revista INNOVAR, U. Nacional de Colombia. 1999, No. 1

3. PARTICIPACIÓN CIUDADANA.

Por participación ciudadana se entiende la actividad individual o colectiva de la población dirigida a expresar y defender sus intereses, tomar parte en la administración de los asuntos comunes y en los centros de poder público, tanto en la toma de decisiones, como en el control de la acción gubernamental¹³.

La sociedad colombiana ha venido actuando en todo su recorrido histórico bajo prácticas de dominación política de la población, encubiertas en los formalismos de la llamada democracia representativa.

Una de las últimas expresiones la constituyó el denominado “Frente Nacional” que tuvo vigencia entre 1958 y la década de los años setenta. A expensas de acabar con la violencia a nombre de dos partidos tradicionales que se disputaban a sangre y fuego, en vastas áreas del país, la propiedad sobre las tierras y el dominio del poder, se pactó la distribución del poder público, los cargos y los presupuestos públicos, lo que derivó en prácticas excluyentes y antidemocráticas que a su turno degeneraron en inmoralidad extendida en todos los frentes del servicio público, deterioro de la calidad de las funciones del Estado, pérdida de legitimidad de las instituciones. Al mismo tiempo surgían otras formas de expresión social y de acción política de las restricciones impuestas por el sistema y una sucesión de reclamos ciudadanos, paros cívicos, marchas de protesta y acciones intrépidas, en demanda de democracia, descentralización local, mejores servicios, justicia social, moralidad pública; sin precedentes en la vida republicana.

La realidad de la crisis en el poder público, la democracia representativa restringida, el centralismo político y administrativo y el modelo económico de intervencionismo del Estado, el clientelismo como manejo de los activos a un proceso de reflexión animado por las corrientes contemporáneas de la política mundial.

La década iniciada en 1980 trajo novedades en este sentido, entre ellas la elección popular de los alcaldes y el avance en la transferencia de competencias y recursos a los municipios. Luego de desbloquear los obstáculos, políticos algunos y otros de apreciación jurídica que repetidas veces lo impidieron, vino la decisión colectiva de la nación de reformar a fondo la Constitución.

¹³PACHÓN, Op. cit., p. 77

3.1. ASPECTOS METODOLÓGICOS.

Se identifican cinco fases para lograr la plena participación, a saber:

- **INFORMACIÓN.**

Conocimiento de las opciones, las formas y procedimientos.

- **MOTIVACIÓN.**

Concientización de la necesidad, la conveniencia, la importancia y la trascendencia.

- **COMPROMISO.**

Voluntad dispuesta a ejercer la participación en procura de la protección del interés común y de los legítimos derechos personales, de grupo o sociales. Sustituir la tendencia tradicional a esperar que otros actúen o a delegar en intermediarios.

- **ORGANIZACIÓN.**

El ejercicio de los mecanismos de participación como los que se realizan por el procedimiento electoral y los que tienen que ver con un número plural de personas, sólo es posible con la intervención organizada de los ciudadanos. Lo propio sucede con los derechos de naturaleza colectiva o de grupo. Las organizaciones civiles, así llamadas las asociaciones o entidades privadas sin ánimo de lucro, en la medida que estén sustentadas en principios democráticos, son agentes eficaces en esta etapa de organización de la ciudadanía.

- **ACCIÓN.**

La democracia participativa, incorporada como principio ideológico en la Constitución de 1991, sólo es realizable en la medida que los ciudadanos dispongan de canales de acceso y que al mismo tiempo los utilicen oportunamente.

De la participación se obtienen beneficios sociales concretos:

- Consecución de soluciones con el aporte colectivo.
- Identificación entre los requerimientos de los ciudadanos y las posibilidades de servicio del Estado.

- Funcionalidad de la gestión pública.
- Mayor aceptación de la acción del Estado y por consiguiente de su legitimidad.

La participación ciudadana es el retorno del manejo de los asuntos comunitarios a sus verdaderos dueños.

3.2. PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y DESARROLLO LEGAL.

La Asamblea Constituyente de 1991 fue convocada por elección popular en la que los colombianos se decidieron por la expedición de una nueva Constitución, “para el fortalecimiento de una democracia participativa”.

La soberanía, que antes pertenecía a la nación, ahora reside en el pueblo. De él emana el poder público. La participación es base fundamental de la nueva Carta Política. Su desarrollo en el ámbito político está resumido en la Constitución¹⁴: “son mecanismos de participación del pueblo en ejercicio de su soberanía: el voto, el plebiscito, el referendo, la consulta popular, el cabildo abierto, la iniciativa legislativa y la revocatoria del mandato. La ley los reglamentará”.¹⁵

Los mecanismos mencionados han sido regulados, salvo el voto, mediante las leyes 131 y 134/94, ambas de categoría superior a la ley ordinaria, denominadas “estatutarias” en cumplimiento de lo prescrito por el artículo 152 de la Constitución. La regulación de estos mecanismos no impide el desarrollo de otros, ni el ejercicio de los demás derechos (L.134, Art.1), por lo que no pueden considerarse en un sentido restrictivo como las únicas formas de participación. Los mecanismos de participación consignados en las leyes estatutarias se clasifican en dos formas: electorales y de ejercicio directo.

¹⁴ Constitución Política de Colombia Art. 103 inc. 1.

¹⁵PACHÓN, p.81.

4. PARTICIPACIÓN POLÍTICA.

Desde el punto de participación política, los ciudadanos pueden colaborar en tres sentidos¹⁶, sin olvidar que la misma siempre se tendrá como forma supletiva o si se quiere, subsidiaria de la actuación de la administración, tal como lo ve en la legitimación del orden público, en la formación de la voluntad política y en la formación de la voluntad estatal.

4.1. PARTICIPACIÓN EN LA LEGITIMACIÓN DEL ORDEN JURÍDICO.

La legitimación del orden jurídico se realiza a través de la sanción de la Constitución y la elección de los representantes. De esta manera, tenemos que una primera forma de legitimación del orden jurídico sería la posibilidad que tiene el pueblo de otorgarse una Constitución, con base en la soberanía de que goza: este poder se ha denominado Constituyente. Algunos autores sostienen que dicho poder sólo existe cuando hay una ruptura con la anterior Constitución, cuando el camino o vía para reformar la Constitución es diverso al previsto en ésta, o cuando estamos frente a la creación de un nuevo Estado.

La Corte Suprema de Justicia afirmó por muchos años, que desde el plebiscito de 1957, la Constitución de 1886 no podía reformarse sino en términos del artículo 218 del Texto Magno, es decir que sólo el Congreso, previo acto legislativo, podía reformar la Constitución usando la terminología de nuestros ilustres constitucionalistas desde 1957. El constituyente primario delegó irrevocablemente su potestad en el Congreso, como constituyente, significó por muchos años, cerrar la vía a la participación en la legitimación del orden jurídico.

En el caso de la Constitución colombiana de 1991, su expedición se realizó en ejercicio del poder constituyente, como quiera que se llevó a cabo mediante una Asamblea Constituyente elegida popularmente y apartándose de las previsiones sobre reforma constitucional, contempladas en el Art. 218 de la Constitución de 1886.

Esto explica porque la Constitución colombiana prevé en su Preámbulo:

¹⁶Marcela, Anzola. La democracia participativa en la Constitución de 1.991.ESAP. mimeografiado.1.991

“El pueblo de Colombia, en ejercicio de su poder soberano, representado por sus delegatarios a la asamblea nacional constituyente (...), sanciona y promulga la siguiente Constitución Política de Colombia”.

Sin embargo el pueblo no ha sancionado directamente la Constitución: en el caso colombiano, el pueblo eligió los representantes a la Asamblea Constituyente y éstos, en representación de aquél, se encargaron de sancionarla.

La segunda forma en la que el pueblo participa de manera indirecta según dijimos, es mediante el mandato conferido. Así, el Art. 133 establece que los miembros de los cuerpos colegiados de elección directa, representen al pueblo (...) y el artículo 259, considera que quienes eligen gobernadores y alcaldes, imponen por mandato al elegido el programa que presentó al inscribirse como candidato¹⁷.

4.2. PARTICIPACIÓN EN LA FORMACIÓN DE LA VOLUNTAD POLÍTICA.

Se entiende que el pueblo lleva a cabo la formación de la voluntad política mediante el ejercicio de las libertades de opinión, de reunión, partidos políticos. Así mismo, en este plano juegan un trascendente rol las organizaciones civiles y las veedurías ciudadanas.

4.2.1. Libertad de Opinión.

La asociación de la democracia con la libertad de opinión, especialmente con la libre formación de la opinión pública, no es nueva. Existe libertad de expresión cuando se dan las posibilidades a todas las personas de dar a conocer su pensamiento, sin restricción distinta al derecho ajeno. En este sentido la Corte Constitucional¹⁸ considera, de manera amplia, que:

(..) aunque la libertad de expresar y difundir el propio pensamiento y opiniones es un derecho de toda persona, no es sólo un derecho individual, sino también garantía de una institución política fundamental: “La opinión pública libre”. Una opinión pública libre está indisolublemente ligada con el pluralismo político, que es un valor fundamental y un requisito de funcionamiento del Estado democrático. Sin una comunicación pública libre quedarían vaciados de contenido real otros derechos

¹⁷ Constitución Política de Colombia. Art. 133 y 259.

¹⁸ Corte Constitucional. T-403 03/05/1.992

que la Constitución consagra, reducidos a formas hueras las instituciones representativas y participativas y absolutamente falseado el principio de la equidad democrática.

Es así como el artículo 20 de la Carta, garantiza a toda persona la libertad de expresar y difundir su pensamiento y opiniones, la de informar y recibir información veraz e imparcial y la de fundar medios masivos de comunicación.

A través de la libertad de expresión, los medios de comunicación tienen un papel significativo en la formación de opinión pública mediante la propaganda y la crítica. En este orden de ideas, establece el mismo artículo 20 que, los medios de comunicación son libres y tienen responsabilidad social, y el artículo 73, prevé que la actividad periodística gozará de protección para garantizar su libertad e independencia profesional¹⁹.

El respeto del derecho a la información como uno de los elementos de la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948, y las limitaciones del concepto de libertad de expresión, hicieron que en diversos foros se empezara a considerar la construcción de un nuevo marco jurídico que regule el proceso de la comunicación, pues tal como quedaba elaborado jurídicamente se había convertido la libertad en privilegio de pocos y a los medios se les criticaba como instrumentos fundamentalmente de propaganda política y comercial.

Si lo analizamos desde la perspectiva jurídica: al hablar de libertad se hace referencia principalmente al Estado, mientras al hablar de derecho, se hace referencia al individuo; se dice también que la libertad es creada por el Estado, los derechos humanos, al contrario, se ha dicho que son atributos de la persona, inherentes a la naturaleza humana, por tanto anteriores al Estado; comprendemos entonces la diferencia que tendría en lo jurídico, dar a la información el tratamiento de derecho y no solamente de libertad.

4.2.2. Libertad de Asociación e Información.

El significado específico de la Libertad de reunión estriba en el hecho de que ésta es un modo especial de comunicación. La expresión de la libertad de opinión se hace aquí de manera colectiva, con duración determinada y, por lo general, en esencia, no organizada. La relación entre el individuo y su sociedad es abierta, puntual y provisional.

¹⁹ Constitución Política de Colombia. Art. 20 y 73.

El Derecho colombiano garantiza esta libertad en la Constitución ²⁰, al señalar que toda parte del pueblo puede reunirse y manifestarse, pública y pacíficamente, y que sólo la ley puede establecer, de manera expresa, los casos en los cuales se puede limitar el ejercicio de ese derecho. Cabe anotar, que a diferencia de la Constitución de 1886, este artículo consagra también la libertad de manifestación²¹.

A su vez, las asociaciones poseen el mismo carácter, en el sentido que permiten el ejercicio de la libertad de opinión de manera colectiva. Sin embargo, la asociación, a diferencia de la reunión, tiene un carácter duradero, una organización estructurada y garantizada a través de su personalidad jurídica, que le da identidad y la realiza en el plano igualmente jurídico. Su colaboración en la formación de la voluntad política deja de ser puntual y provisional para convertirse en una parte de la opinión pública organizada.

La Constitución colombiana otorga este derecho en su artículo 38 al establecer que se garantiza el derecho de libre asociación, para el desarrollo de las distintas actividades que las personas realizan en sociedad.

La ley estatutaria, por su parte, al hacer referencia a las organizaciones civiles, como ya se anotó, establece que los ciudadanos podrán constituir organizaciones sociales y comunitarias y entidades sin ánimos de lucro para el desarrollo de las actividades que estiman convenientes, de conformidad con la Constitución Política, en particular para el ejercicio de la participación democrática²².

Guarda su estrecha relación con el desarrollo jurídico – legal descrito, la institución creada a partir de la puesta en vigencia de la Ley 489 de 1998, específicamente en el numeral 11 del artículo 17 de las “*Políticas de desarrollo administrativo*”. Estos fines y objetivos, los cuales son formulados por el Departamento Administrativo de la Función Pública y adoptadas por el Gobierno Nacional, deberán tener en cuenta, entre otros preceptos, el “*diseño de mecanismos, procedimientos y soportes administrativos orientados a fortalecer la participación ciudadana en general y de la población usuaria en el proceso de toma de decisiones, en la fiscalización y el óptimo funcionamiento de los servicios*”. (conc. Art. 32 y SS. *Ibíd*em).

En los últimos años ha venido siendo objeto de estudio un nuevo concepto, el derecho a comunicar; su primera mención se hizo en 1969 por JEAN D’ARCY. Se ha dicho que la profundización del concepto de derecho a la información llevaba necesariamente al derecho a comunicar; en efecto, los elementos que

²⁰ Constitución Política de Colombia. Art. 37.

²¹ JOSÉ MANUEL CEPEDA. Los derechos fundamentales en la Constitución. 1.991

²² Constitución Política de Colombia. Art. 105.

tradicionalmente se enuncian como integrantes del derecho a la información, sobre todo en lo que hace referencia a la participación activa del individuo, son resultado más de una decantación doctrinaria que de un propósito manifiesto al momento de efectuarse la DIDH (Declaración Internacional del Derechos Humanos en 1948).

La nueva fórmula conserva los componentes del artículo 19 de la DIDH, incorpora elementos de otros artículos de la misma, y adiciona algunos derechos nuevos; el texto sería como sigue:

Todo individuo tiene el derecho a comunicar; este derecho humano global está comprendido, más no taxativamente, por los siguientes derechos de la comunicación:

El derecho de reunión, el derecho a la participación, y lo relacionado con los derechos de asociación;

El derecho a informar, el derecho a estar informado, y lo relacionado con los derechos de la información;

El derecho a la vida privada, el derecho al lenguaje, y lo relacionado con los derechos a la evolución cultural.

Dentro de un orden mundial de la comunicación, el alcance del derecho a comunicar requiere que estén disponibles los recursos para satisfacer la necesidad humana de comunicación²³.

En el derecho colombiano, este derecho a la información, desde el punto de vista de la participación de las organizaciones civiles, se encuentra regulado, no sólo por los preceptos constitucionales contenidos en los artículos 23, 73 y 74 de la Carta Magna, sino también por los artículos 36 y siguientes de la Ley 489 de 1998.

Es cierto, en el Capítulo IX de la precitada ley, se crea el “Sistema General de Información Administrativa del Sector Público”, el cual concuerda con el principio de “Acceso a la información” contenido en el tema de las Veedurías Ciudadanas, que se explica más adelante.

A través de este sistema, las organizaciones civiles de carácter temporal o permanente, podrán conocer y constatar con mayor ilustración, el cumplimiento de los objetivos, funciones y metas de la Administración, gracias al conocimiento de los subsistemas de organización institucional, de gestión de

²³ ALEJANDRO TRIANA. En Nuevo Ordenamiento Jurídico para la información y la comunicación. Tesis de grado. Universidad del Rosario, 1.980.

recursos humanos, materiales y físicos, y los de desarrollo administrativo de cada entidad u organismo, que hacen parte del mismo. Un antecedente inmediato en este sentido, lo constituyen los artículos 48 y 56 de la Ley 190 de 1995. (Control social e información sobre la gestión de las entidades públicas).

La finalidad del sistema en mención, será la de facilitar la evaluación que corresponde efectuar, no sólo a la Administración Pública internamente, sino a la ciudadanía en general, especialmente cuando hablamos de la labor de vigilancia ejercida por las veedurías ciudadanas, que como anotaremos más adelante, tendrá consecuencias o bien en el plano administrativo, o bien en materias disciplinarias, penales o fiscales.

Finalmente, la parte final del artículo 119 de la referida ley, ordena la publicación en el Diario Oficial de los actos administrativos de carácter general, que sean expedidos por los órganos, dependencias, entidades u organismos del orden nacional de las distintas ramas del Poder Público y de los demás órganos de carácter nacional que integran la estructura del Estado.

Este último acto, es requisito para la vigencia y oponibilidad de dichos actos.

4.2.3. Partidos Políticos.

Aunque los partidos políticos tienen su fundamento en la libertad de asociación, el carácter de estos es diverso por su finalidad política; por esta razón, algunos ordenamientos, constitucionales le dan un reconocimiento autónomo, como estructura administrativa garantizada que ejerce funciones constitucionales relevantes.

La importancia de una consagración normativa de este tipo es innegable en el Estado moderno, por cuanto que el partido político es quizá el órgano encargado, no sólo de acudir a la formación de la voluntad política sino de permitir la formación de la voluntad estatal, como organización que desarrolla la democracia. Además, en el Estado moderno los partidos políticos desempeñan un papel importante como mediadores u órganos intermedios entre el gobernante y el gobernado, posibilitando el acceso de los ciudadanos a la formación de la voluntad política y permitiendo la formación de la voluntad estatal.

Sin embargo en nuestro país, el gobierno compartido del régimen bipartidista que se prolongó hasta 1986 – año en que se planteó la dinámica de gobierno oposición – hizo que los partidos bloquearan el Estado, convirtiéndolo en excluyente.

La sociedad política concebía un Estado en que sus órganos, las ramas del poder público, se expresaban en términos del mismo bipartidismo hegemónico.

Así, la rama ejecutiva del poder público debía conservar la paridad obligatoria que fue entendida con alcances absolutos. No hubo entonces nivel alguno de la Administración Pública en donde no se impusiera la paridad político-partidista excluyente. La carrera administrativa no podía ser viable en esas condiciones y la burocracia no sólo siguió siendo botín de los políticos sino condición de supervivencia política en un ambiente donde no cambiaban las alternativas distintas de las tradiciones.

Las corporaciones públicas sometidas igualmente a la paridad, se convirtieron en órganos ineficaces para transmitir demandas de la sociedad civil sobre el Estado. Además, durante los dieciséis años del Frente Nacional las mayorías necesarias para el trámite de muchos proyectos, dificultaban la misma dinámica legislativa. En tales términos, los partidos no pudieron cumplir tampoco su papel: porque el Congreso no puede impulsar proyectos de interés social de reforma; tampoco pueden los partidos articular las demandas de la sociedad civil.

Para sobrevivir en política se hizo entonces necesario tener cuotas burocráticas y, para ello, parcelar la Administración por cuotas. Puede recordarse la famosa milimetría del gobierno de Valencia y las dificultades del gobierno de Lleras Restrepo con el Congreso, para evidenciar la extraña relación generada entre partidos-Congreso y partidos-gobierno, montaje estéril a espaldas de la sociedad civil, relación que se refleja a todos los niveles de la administración pública.

La Constitución colombiana regula por primera vez, en su artículo 40, que todo ciudadano tiene derecho a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político y que para hacer efectivo este derecho puede, además de otras actuaciones, constituir partidos, movimientos y agrupaciones políticas sin limitación alguna; formar parte de ellos libremente y difundir sus ideas y programas y, en el artículo 107, garantiza a todos los nacionales el derecho a fundar, organizar y desarrollar partidos y movimientos políticos, más la libertad de afiliarse a ellos o de retirarse. También se garantiza a las organizaciones sociales el derecho a manifestarse y a participar en eventos políticos.

La Corte Constitucional²⁴, por su parte, al revisar el proyecto de ley estatutaria constitutiva del Estatuto Básico de los Partidos y movimientos políticos, afirma respecto de los partidos políticos lo siguiente:

²⁴Sentencia C-088, 3 de Marzo de 1.994, M.P. EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ.

En la realidad política los partidos surgen como organizaciones cuya mediación entre los ciudadanos y el poder político contribuye a consolidar y actualizar la democracia. Gracias a la legislación electoral y a la acción de los partidos, se logra periódicamente encauzar y dar cuerpo a la voluntad del pueblo. Las funciones de los partidos, dejando de lado desviaciones y patologías que desvirtúan su objeto, suelen describirse así:

- 1. Movilizar a los ciudadanos con miras a su integración en el proceso político y a la reducción de la abstención electoral de modo que el sistema en su conjunto pueda aspirar a conservar su legitimidad y respetar el primado del principio mayoritario.*
- 2. Convertir las orientaciones, actitudes y demandas de la población, expresas o latentes, en programas permanentes o coyunturales de acción política, que se presentan como alternativas para ser incorporadas formalmente por las instancias públicas o que se destinan a alimentar la oposición frente al poder establecido.*
- 3. Contribuir a la formación de una cultura política y al ejercicio responsable del sufragio, mediante la información al público relativa a los asuntos que revisten mayor trascendencia social.*
- 4. Ofrecer a los electores las listas de personas entre las que pueden elegir a las llamadas a integrar y renovar los órganos estatales.*
- 5. Garantizar a los electores que en proporción a sus resultados electorales y dependiendo de éstos, su capacidad organizativa podrá realizar los programas y propuestas presentadas.*

(...) Con la constitucionalización de los partidos se pretende, entonces, establecer reglas de juego que permitan mejorar las condiciones de competencia pluralista, fundamento del sistema democrático, y con ello develar y controlar una actividad en la que se determina lo esencial del poder político y la función pública.

Estas previsiones constitucionales se desarrollan en el estatuto básico de partidos y movimientos políticos (Ley 130 de 1994), la cual contempla lo relativo a la personería jurídica, denominación, símbolos y colores de los partidos y movimientos; los candidatos y las directivas; la financiación estatal y privada; publicidad y rendición de cuentas; propaganda y encuestas políticas; vigilancia, control administración y control ético.

En ella se consagra el derecho a constituir partidos y movimientos, a organizarlos y desarrollarlos, a afiliarse y retirarse de ellos libremente y a difundir sus ideas y programas (artículo 1).

Los partidos se definen allí (artículo 2 inc. 1) como instituciones permanentes que reflejan el pluralismo político, promueven y encauzan la participación de los ciudadanos y contribuyen a la formación y manifestación de la voluntad popular, con el objeto de acceder al poder, a los cargos de elección popular y de influir en las decisiones políticas y democráticas de la Nación.

Los movimientos políticos, a su vez, se definen como asociaciones de ciudadanos constituidas libremente para influir en la formación de la voluntad política o para participar en las elecciones (artículo 2 inc. 2).

Los partidos y movimientos políticos, con personería jurídica reconocida, pueden postular candidatos a cualquier cargo de elección popular sin requisito adicional alguno (artículo 9).

Finalmente, es pertinente traer a colación una vez más, algunos apartes de la sentencia de la Corte Constitucional, citada, en donde se hacen algunas anotaciones al respecto:

La ley estatutaria define lo que se entiende por partido, determinando que son instituciones permanentes que reflejan el pluralismo político, promueven y encauzan la participación de los ciudadanos y contribuyen a la formación y manifestación de la voluntad popular, con el objeto de acceder al poder, a los cargos de elección popular, y de influir en las decisiones políticas y democráticas de la Nación. Los movimientos políticos son asociaciones de ciudadanos constituidas libremente para influir en la formación de la voluntad política o para participar en las elecciones. Además se establece que los partidos y movimientos políticos constituidos con el lleno de todos los requisitos constitucionales y legales tendrán personería jurídica.

(...) Además de este criterio ontológico, el proyecto de ley diferencia los dos términos acudiendo a una consideración finalista. Mientras los partidos están concebidos para acceder al poder, a los cargos de elección popular y para influir en las decisiones políticas y democráticas de la Nación, los movimientos políticos lo están para influir en la formación de la voluntad política o para participar en las elecciones.

El proyecto de ley también parece introducir una diferencia funcional al enumerar una serie de tareas realizadas por el partido y al no señalar ninguna en relación con el movimiento. El inciso primero del artículo segundo expresa que los partidos reflejan el pluralismo político, promueven y encauzan la participación de los ciudadanos y contribuyen en la formación y manifestación de la voluntad popular²⁵.

Bajo los modelos teóricos subyacentes a estos criterios de diferenciación (ontológico, funcional y finalista) el legislador quiso comprender y delimitar un fenómeno social dinámico y variable por naturaleza, como es el de la actividad política. De la combinación de estos criterios surge la idea central de la permanencia, la cual, unida al elemento institucional, refleja no sólo la importancia de la duración en el tiempo, sino también la relevancia del desarrollo organizativo y la solidez ideológica.

Si bien es cierto que las definiciones tienen un núcleo conceptual claro, su delimitación es vaga. Es tal vez ésta la razón por la cual el proyecto de ley no deriva consecuencias normativas de la distinción conceptual. No obstante esta dificultad, o mejor aún, precisamente por ella, el artículo segundo del proyecto de ley encuentra su importancia en el hecho de permitir, a partir de una redacción y un contenido abiertos, un tratamiento flexible de los hechos, tal como lo exige la naturaleza de la actividad política y la intención democrática y pluralista de la Constitución Política.

“La ley se refiere a otras entidades sociales con alcances y pretensiones políticas, tales como las organizaciones sociales, movimientos sociales y grupos significativos de ciudadanos”.

La referencia constitucional a una serie de manifestaciones sociales cuyas fronteras no son precisas, dificulta la tarea de definición y, en todo caso, pone en tela de juicio su propia utilidad. Es por eso que el sentido de la topología hay que encontrarlo por fuera de la pretensión conceptual. Cuando la Constitución menciona esta serie de manifestaciones sociales con alcances políticos, lo hace con el propósito de mostrar un conjunto de posibilidades dentro de las cuales puede tener aplicación en el ejercicio de un derecho ciudadano. Se describen posibilidades fácticas con el objeto de señalar facultades y de indicar el campo de ejercicio de un derecho, más que de prescribir o regular un comportamiento.

Las entidades y fuerzas políticas que se manifiestan en la sociedad son clasificadas por el texto constitucional con base en el criterio de organización política. Si por organización se entiende un conjunto humano ordenado y jerarquizado que asegura la cooperación y la coordinación de sus miembros

²⁵Ariel Sánchez pág. 101

con el objeto de alcanzar los fines propuestos, la enumeración de entidades hecha por la Constitución posee dos polos opuestos: el partido político, de un lado, y el grupo significativo de ciudadanos, del otro.

El primero tiene una clara estructura consolidada, con jerarquías permanentes y claramente diferenciadas, valores, tradiciones y códigos disciplinarios. El grupo significativo de ciudadanos, en cambio, es una manifestación política coyuntural que recoge una voluntad popular cualitativamente importante. El término significativo sólo puede ser sopesado en términos sociológicos y teniendo en cuenta la importancia de la manifestación política del grupo dentro de unas circunstancias específicas.

Entre estos dos extremos del espectro se encuentran los movimientos políticos, las organizaciones y los movimientos sociales. Un movimiento, de tipo social o político, es una empresa colectiva encaminada a establecer un nuevo orden dentro de la práctica social o a mantenerlo. El movimiento de tipo político, por su grado de organización y permanencia, está llamado a convertirse eventualmente en partido. La organización social, en cambio, mantiene sus propósitos políticos como objetivos que adquieren importancia coyuntural en la consecución de los fines de tipo social que posee la institución. El movimiento social no tiene el grado de organización del partido o de la organización social. Sus objetivos también son circunstanciales, pero su evolución puede derivar en un movimiento político.

El constituyente, sin embargo, no quiso limitar los beneficios del reconocimiento institucional a las manifestaciones políticas depositarias de una clara estructura organizativa. La manifestación popular espontánea y depositaria de una voluntad social significativa también fue tenida en cuenta. La idea de incluir los grupos sociales significativos refleja esta intención de proteger el derecho a la participación política, incluso en aquellos niveles en los cuales su manifestación carece de una clara organización que le asegure su institucionalidad y permanencia²⁶.

En síntesis, con base en lo expuesto puede afirmarse que en la actualidad se cuenta con una serie de elementos complementarios, que si bien es cierto no están claramente delimitados, servirán de instrumento para la consecución de una democracia real.

4.2.4. Cabildo Abierto.

El cabildo abierto, consagrado en la Constitución de 1991 (artículo 103) es otra de las maneras de ejercer el derecho de reunión.

²⁶Ariel Sánchez pág. 102

Sin embargo, conviene resaltar que no existe mucha claridad respecto de su definición ni funciones específicas: en muchos ordenamientos se confunde con el referendo consultivo o consulta popular. Esta institución podría asimilarse al mecanismo de las audiencias públicas.

Para poder evaluar los reales alcances de estas modalidades de participación es preciso considerar al menos tres cuestiones: a) las maneras sobre las que versa la consulta; b) el carácter del resultado –decisivo o informativo-, y c) los sujetos que pueden convocar la consulta²⁷.

La Corte Constitucional²⁸ define este mecanismo de participación ciudadana como:

(...) la consagración del pueblo soberano para discutir libremente, acerca de los asuntos que le interesen o afecten, se constituye además, en la garantía constitucional de las reuniones políticas de carácter deliberante. Esta expresión de democracia directa remonta sus orígenes al derecho español el cual se adoptó en Latinoamérica durante la colonia. Más que una fórmula desarrollada por el derecho positivo indiano, consistía en una práctica del fuero popular, mediante la cual se tomaban decisiones `decididas` y consentidas por todos los vecinos en consejo abierto, y aprobadas por el gobierno con voto consultivo de dicha audiencia.

(...) Respecto de esta institución el profesor NIETO ARTETA observa:

Como hecho histórico, el cabildo abierto posee un claro sentido democrático, pues es una decisión política autónoma e inicial del pueblo: la decisión de quienes conforman la base social del ayuntamiento; postula e indica la unidad del pueblo consigo mismo, como unidad política; se afirma en él la autonomía incondicionada de poder popular constituyente: emerge de la nada una decisión política unitaria de un Estado embrionario.

Del fortalecimiento del cabildo abierto con su espacio propio, depende la expansión de la modalidad de participación directa en forma de asambleas generales a otros ámbitos del Estado. El cabildo abierto, como nos enseña la historia, cuando adquiere dinámica, se convierte en escenario del tratamiento popular a los problemas nacionales, regionales o locales, según el caso.

²⁷Ibíd., p. 103

²⁸Ibíd., p. 103

De acuerdo con el artículo 9 de la ley estatutaria, el cabildo abierto es la reunión pública de los Consejos distritales, municipales, o de las juntas administradoras locales, en la cual los habitantes pueden participar directamente con el fin de discutir asuntos de interés para la comunidad.

Lo relativo al procedimiento para la realización del cabildo abierto, se encuentra contenido en los artículos 81 a 89 de la Ley 134 de 1994, como se expondrá a continuación.

La petición de cabildo la puede presentar un número no inferior al cinco por mil del censo electoral del municipio, distrito, localidad, comuna o corregimiento, según el caso, ante la secretaría de la respectiva corporación, con no menos de quince días de anticipación a la fecha de iniciación del período de sesiones. En cada período de sesiones ordinarias de los Consejos municipales o distritales, o de las juntas administradoras locales, deben celebrarse por lo menos dos sesiones en las que se considerarán los asuntos que los residentes en el municipio, distrito, localidad, comuna o corregimiento, soliciten sean estudiados y sean de competencia de la corporación respectiva.

Podrá ser materia de cabildo abierto cualquier asunto de interés para la comunidad, sin que se pueda presentar por esta vía proyectos de ordenanza, acuerdo o cualquier otro acto administrativo. 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. Cuando se trate de un asunto relacionado con inversiones públicas municipales, distritales o locales, la respuesta deberá señalar el orden de prioridad de las mismas dentro del presupuesto y los planes correspondientes.

Finalmente, anota la Corte Constitucional en la sentencia citada:

(...) la connotación, eminentemente deliberante del cabildo que figura en la definición, en modo alguno significa que el legislado haya circunscrito sus efectos. Por el contrario, puede en todo tiempo conferirle capacidad decisoria. Queda, pues, abierta la puerta para que en el futuro, el Congreso por la vía estatutaria le reconozca fuerza vinculante a las deliberaciones populares en cabildo, en forma congruente con la potestad soberana del pueblo quien, como titular originario la ejerce por esta vía de manera directa.

5. PARTICIPACIÓN Y CONTROL EN EL EJERCICIO DE LA FUNCIÓN ADMINISTRATIVA.

5.1. PROCEDIMIENTO PARA LA EXPEDICIÓN DE DECISIONES DE CARÁCTER GENERAL.

Las organizaciones civiles pueden manifestar previa y formalmente su opinión, de carácter no vinculante sobre la oportunidad y el contenido de actos de carácter general que afecten derechos o intereses colectivos, o por los particulares en ejercicio de funciones administrativas. Para estos efectos se entienden por derechos o intereses colectivos, aquellos cuya titularidad radica en toda la comunidad, como el patrimonio, el espacio, la seguridad y la salubridad públicos; la moral administrativa, el ambiente y la libertad económica. Se entienden afectados de manera directa un derecho o un interés colectivo por un acto de carácter general, cuando de la decisión misma se puedan derivar para la comunidad beneficios o perjuicios concretos, sean estos tangibles o intangibles, futuros o inmediatos.

De esta manera se encuentra regulado por los artículos 32 y 33 de la referida Ley 489 de 1998, al contemplar en su contenido la participación comunitaria en la formación de la voluntad administrativa, como un mecanismo de democratización que a su vez se convierte en un principio de obligatorio cumplimiento para la administración. Por lo tanto, todas las entidades y organismos que pertenezcan a ella, tienen la obligación de desarrollar su gestión, de conformidad con los postulados de democracia participativa, además de democratización.

Sumado a lo anterior, podrán realizar todas las acciones que involucren a los ciudadanos y organizadores sociales, con base en los dos criterios expuestos, con la finalidad de que participen en la ejecución, control, y evaluación de la gestión pública.

Con todo, la misma ley señala algunas de las actuaciones que puede hacer la administración pública en beneficio de la participación comunitaria, como las que se enuncian a continuación, sin perjuicio de la libre iniciativa en la consecución de los fines expuestos.

1. Convocar a audiencias públicas.
2. Incorporar a sus planes de desarrollo y de gestión las políticas y programas encaminados a fortalecer la participación ciudadana.

3. Difundir y promover los mecanismos de participación y los derechos de los ciudadanos.
4. Incentivar la formación de asociaciones y mecanismos de asociación de intereses para representar a los usuarios y ciudadanos.
5. Apoyar los mecanismos de control social que se constituyan.
6. Aplicar mecanismos que brinden transparencia al ejercicio de la función administrativa.

Ahora bien, respecto de la facultad de convocar a audiencias públicas, tomado del sistema de participación social en la formación de la voluntad de la administración en Norteamérica, la ley en mención fija el procedimiento de las Audiencias Públicas, como forma de participación de las organizaciones sociales en Colombia.

Este mecanismo, contempla la posibilidad que de oficio, porque así lo considere la administración, o de parte, por solicitud de las comunidades u organizaciones sociales, se celebren audiencias públicas con el fin de discutir aspectos relacionados con la formulación, ejecución o evaluación de políticas y programas a cargo de la entidad, sugiriendo que en especial, cuando esté de por medio la afectación de los denominados derechos o intereses colectivos, sea de paso a la convocatoria a tales audiencias. No obstante, el resultado de las mismas podrá ser inobservado por la administración al momento de adoptar una decisión.

5.1.1. Funciones Administrativas a Cargo de los Particulares.

- Titularidad.

En principio, esta actividad corresponde a los órganos estatales llamados a ejercer la función administrativa, de acuerdo con las prescripciones establecidas por la ley.

- Ejercicio.

Está atribuido de modo general al Estado y en particular a cada órgano, o, excepcionalmente a los particulares, cuando así lo autorice la ley, y, por medio de acto administrativo que así lo atribuya.

- **Atribución general.**

El ejercicio de funciones administrativas ha sido atribuido a los órganos que integran la Administración Pública y que tienen como actividad primordial el ejercicio de dichas funciones.

- **Atribución particular**

A su vez, existen atribuciones administrativas conferidas directamente por la ley a las autoridades que pertenecen al órgano legislativo, al jurisdiccional, o a personas privadas, bien sean naturales o jurídicas, que teniendo la habilitación legal pueden hacerlo en casos especiales.

A esta conceptualización se llegó después de una larga evolución doctrinal y jurisprudencial, con la cual se ha llegado a la conclusión de que ciertas actividades administrativas pueden ser conferidas por la ley a personas particulares y no son privativas de ser desarrolladas únicamente por la Nación, como puede concluirse de la lectura del Capítulo XVI de la Ley 489 de 1998, "Ejercicio de funciones administrativas por particulares".

En efecto, en los artículos 110 y siguientes de la precitada ley, ha establecido el Legislador las condiciones para el ejercicio de tales funciones así como los requisitos en la expedición de sus actos administrativos, régimen jurídico de sus actos y contratos, inhabilidades e incompatibilidades y el control sobre las funciones que a aquellos le han sido atribuidas.

Por lo tanto, la única diferencia que en verdad constituye una gran restricción para la actividad privada –llámese persona jurídica o particular- en este campo, se reduce al requerimiento de ciertas condiciones que deben estar claramente definidas en la ley.

El más importante de estos requisitos es el de la *habilitación expresa por parte del Estado*, la cual a su vez puede clasificarse en dos clases:

• **Unilateral.**

Cuando tiene lugar por una exclusiva participación del Estado, quien realiza una transferencia de funciones a favor del particular.

En el ordenamiento jurídico colombiano, y de acuerdo a lo señalado en el artículo 110 de la Ley 489 de 1998, esta figura se regula así:

“Condiciones para el ejercicio de funciones administrativas por particulares. Las personas naturales y jurídicas privadas podrán ejercer funciones administrativas, salvo disposición legal en contrario, bajo las siguientes condiciones:

La regulación, el control, la vigilancia y la orientación de la función administrativa corresponderá en todo momento, dentro del marco legal a la autoridad o entidad pública titular de la función la que, en consecuencia, deberá impartir las instrucciones y directrices necesarias para su ejercicio.

Sin perjuicio de los controles pertinentes por razón de la naturaleza de la actividad, la entidad pública que confiera la atribución de las funciones ejercerá directamente un control sobre el cumplimiento de las finalidades, objetivos, políticas y programas que deban ser observados por el particular.

Por motivos de interés público o social y en cualquier tiempo, la entidad o autoridad que ha atribuido a los particulares el ejercicio de las funciones administrativas puede dar por terminada la autorización.

La atribución de las funciones administrativas deberá estar precedida de acto administrativo y acompañada de convenio, si fuere el caso”.

En este punto es importante resaltar, como otros requisitos como el de término o duración de la autorización, no son expresamente señalados por la ley en cuanto a su mínima duración, pero si señala que el término máximo de los convenios será de cinco (5) años prorrogables, aunque guarda silencio sobre el número de veces que se podrá prorrogar o cuanto es el lapso de cada prorroga etc.

Por ello, se entiende que la duración mínima así como el tema de las prorrogas deberá fijarse en el acto o convenio que autoriza a los particulares, y en todo caso por motivos de interés público y social se podrá dar por terminada la autorización en cualquier momento.

Tampoco la Ley en comento precisa, que funciones pueden ser objeto de ejercicio por parte de los particulares, como tampoco precisa cuales no lo

pueden ser. Ante tal imprecisión, puede concluirse que este tema se encuentra regulado por los artículos que regulan el tema de la delegación, desconcentración y descentralización²⁹ administrativa tratados en el Capítulo III de la referida Ley, como también deberá tenerse como campo de aplicación las competencias y funciones propias de cada entidad, y el objeto social de las personas jurídicas que participan por medio de la autorización dada, de las atribuciones públicas de la corporación cedente.

La anterior consideración, por cuanto, técnicamente el ejercicio de funciones administrativas en sede privada, es una forma de descentralización administrativa por funciones, en tanto que, la ley estudiada aún cuando guarde silencio, como ya se anotó, en tema como el término, regula eso si en el Capítulo III el ejercicio de funciones administrativas a cargo de los particulares.

- **Bilateral.**

Es la que se deriva de un acuerdo de voluntades entre el Estado y una entidad o persona de derecho privado.

Así por ejemplo, el numeral 2º del artículo 111 de la Ley 489 de 1998 establece como requisito para la expedición de actos administrativos por particulares, la celebración de convenios, dependiendo del caso, señalando como plazo de ejecución el término de cinco años prorrogables. En estos casos, la referencia normativa será la señalada por la Ley 80 de 1993³⁰.

Vale la pena señalar el hecho que, de conformidad con lo establecido por el artículo 12 *Ibíd*em, ni la naturaleza ni el régimen de la entidad o el particular, se verán afectados por la celebración de estos convenios. Pero, en la formación y expedición de los actos administrativos, así como de los contratos por ellos celebrados, deberá estarse en lo preceptuado por las normas de derecho público.

²⁹ La parte correspondiente a la descentralización a la que alude el artículo 7º de la ley 489 de 1998, fue declarado inexecutable por la Corte Constitucional por medio de la sentencia C-702/99

³⁰ El artículo 111 de la Ley 489 de 1998, fue declarado parcialmente inexecutable por la Corte Constitucional en la misma sentencia.

5.1.2. Derechos de los Administrados en la Formación de la Voluntad Estatal y de los Particulares Frente a sus Decisiones.

Además de lo anteriormente mencionado, el Gobierno Nacional mediante el Decreto N°. 266 del 22 de febrero del 2000, estableció que las personas, en sus relaciones con la Administración Pública, tendrían los siguientes derechos, los cuales se pueden ejercer directamente sin necesidad de apoderado:

1. A obtener información y orientación acerca de los requisitos jurídicos o técnicos que las disposiciones vigentes impongan a las peticiones, actuaciones, solicitudes o quejas que se propongan realizar y llevarlas a cabo.
2. A conocer, en cualquier momento, el estado de la tramitación de los procedimientos en los que tengan la condición de interesados y obtener copias, a su costa, de documentos contenidos en ellos.
3. A abstenerse de presentar documentos no exigidos por las normas aplicables a los procedimientos de que se trate.
4. Al acceso a los registros y archivos de la Administración Pública en los términos previstos en la Constitución y las leyes.
5. A ser tratadas con respeto por las autoridades y servidores, los cuales deben facilitarles el ejercicio de sus derechos y el cumplimiento de sus obligaciones.
6. A exigir la responsabilidad de la Administración Pública y del personal a su servicio, cuando así corresponde legalmente.
7. A obtener respuesta oportuna y eficaz de sus peticiones, quejas o reclamaciones en los plazos establecidos para el efecto.
8. A cualesquiera otros que le reconozcan la Constitución y las leyes.

5.1.3. Comentarios Adicionales.

En suma, lo que realmente debe interesar a la administración pública, no es quien deba producir los actos administrativos. Lo que realmente debe interesar a la administración, es el cumplimiento de sus fines, programas y políticas, dentro de una concepción de administración estatal moderna, ágil, eficiente y eficaz, no importando los medios que para tales efectos utilice, como el caso de los particulares. Todo, sin menoscabo ni desmedro, de las garantías de los derechos de la colectividad y el aseguramiento de una correcta y transparente administración.

De otra parte, la Ley objeto de análisis y el Decreto que la desarrolla aún más, constituyen sólo un mecanismo más en la búsqueda de canales de participación social, como medios de control, colaboración y acercamiento a la voluntad estatal, que se suma a los ya implementados constitucional y legalmente.

En consecuencia, el fin que subyace en la disposición legal, es que la manifestación ciudadana en la formación de la voluntad de la administración pública, es subsidiaria y legitimante, y que por lo tanto es potestativo de esta última el acogerla o no, de manera que el perfeccionamiento de los canales idóneos de participación social será una labor que el Órgano Legislativo y los mismos ciudadanos deberán continuar, pues son bastantes los campos en que aún se debe avanzar y explorar.

6. CONTROL SOCIAL

El control es la inspección, vigilancia y comprobación de un hecho o fenómeno, cuyo conocimiento interesa para una determinada finalidad.

El control social se define como el derecho y el deber que tiene todo ciudadano, individual o colectivamente considerado, para vigilar, revisar y controlar la gestión pública y los resultados de la misma.

6.1. ORGANISMOS DE CONTROL DE LA NACIÓN.

6.1.1. Ministerio Público.

El Ministerio Público es ejercido por el Procurador General de la Nación, por el Defensor del Pueblo, por los Procuradores Delegados y por los agentes del Ministerio Público ante las autoridades jurisdiccionales; por los Personeros Municipales y por los demás funcionarios que determine la ley. Al Ministerio Público corresponde la guarda y promoción de los derechos humanos, la protección del interés público y la vigilancia de la conducta oficial de quienes desempeñan funciones públicas, según el Art. 118 de la Constitución Política.

El Procurador General de la Nación es el supremo director del Ministerio Público, elegido por el Senado para un período de cuatro años. La Procuraduría ejerce vigilancia de la conducta oficial de quienes desempeñan funciones públicas, inclusive las de elección popular. Operativamente funciona mediante los despachos del Procurador, el Vice-Procurador y las Procuradurías Delegadas en lo civil, en lo penal, para la vigilancia judicial, para el Ministerio Público, para las Fuerzas Militares y para la Policía Nacional, para los derechos humanos, para asuntos presupuestales y agrarios, más las procuradurías departamentales y su propia estructura administrativa. Las funciones del Procurador y sus delegados las estipulas los Arts. 277 y 278 de la Constitución.

El Defensor del Pueblo ejercen sus funciones bajo la suprema dirección del Procurador General de la Nación y debe velar por la promoción, el ejercicio y la divulgación de los derechos humanos, para lo cual ejerce las funciones contempladas en el Art. 282 de la Constitución.

En el Código de Régimen Municipal la figura del Personero tiene un carácter doble: defensor del pueblo o veedor ciudadano y agente del Ministerio Público;

sus procedimientos están contemplados en el Art. 122 del Código de Régimen Municipal; como representantes del Defensor del Pueblo, sus funciones están descritas en los Arts. 139 y 140 del mismo código.

6.1.2. Contraloría General de la República.

La Contraloría tiene a su cargo la vigilancia de la gestión fiscal y el control de resultados de la Administración y de los particulares o entidades que manejen bienes de la Nación, como lo determina el Art. 267 de la Constitución. Dicho control se ejerce en forma posterior y selectiva. Según la Constitución, la vigilancia de la gestión fiscal del Estado incluye el ejercicio de un control financiero, de gestión y de resultados, fundado en la eficiencia, la economía, la equidad y la valoración de los costos ambientales, según lo establecen los Arts. 367 y 271 de la Carta Política.

En el Art. 272 de la Carta se contempla que la vigilancia de la gestión fiscal de los departamentos le corresponde a las contralorías departamentales y municipales; éstas tienen autonomía presupuestal y administrativa y un carácter técnico; los Arts. 244 y 251 de la C.P. establecen sus normas de funcionamiento. La gestión fiscal de los distritos y municipios le corresponde a la Contraloría Departamental aunque si los Concejos Municipales ejecutan un presupuesto anual superior a 50 millones de pesos (sin incluir las transferencias de la Nación y el departamento), pueden crear su propia Contraloría municipal, como lo dispone el Art. 305 del Código de Régimen Municipal.

Estos son los órganos estructurales de control; sin prejuicios de éstos, se están desarrollando otros mecanismos de control social: para garantizar la participación de los sectores sociales en el Plan de Desarrollo, el control a la gestión de las entidades públicas contemplado en el Estatuto Anticorrupción, o el Consejo Comunal que puede ampliar la presencia y el desarrollo institucional de las Juntas de Acción Comunal, y aún podríamos incluir figuras de la administración de justicia como formas de participación en el control social y fiscal.

6.2. VEEDURÍAS CIUDADANAS. UNA HERRAMIENTA DE CONTROL SOCIAL.

Las veedurías ciudadanas se constituyen hoy en un instrumento vital de control político. Ellas generan poder porque intervienen en las decisiones que afectan el futuro de los pobladores, demostrando que sí es posible cambiar dinámicas y procesos antidemocráticos, turbios y centralistas³¹.

³¹ Veedurías Ciudadanas. Instrumento para la construcción de Hábitat y Ciudadanía. Pág.11

La acción preventiva y proyectiva de las veedurías ciudadanas, hace que ellas tengan un discurso más amplio del implicado por la “dialéctica del concreto” de la obra, de lo inmediato, ubicándolas en el diseño, formulación, planeación, concertación, ejecución, seguimiento y evaluación de la gestión pública.

Las veedurías ciudadanas permiten recobrar la legitimidad institucional, construyendo espacios de diálogo y concertación con las autoridades nacionales, regionales y locales, de tal manera que la acción pública se convierta en una acción transparente de cara a la comunidad.

Está visto que la veeduría afecta positivamente las relaciones entre el Estado y la ciudadanía permitiendo, de un lado, reducir la distancia cada día más creciente entre la Administración y la comunidad y modernizando las instituciones del Estado de tal forma que ellas respondan a las demandas de la población.

Control de éxito para que el control social sea eficaz es que el Estado permita, tal como la Constitución y las leyes lo mandan, el acceso a la información de todos los procesos de la Administración. Si existen unas vías de comunicación claras y expeditas entre el ciudadano y la Administración pública, mayor será el éxito de las Juntas de Vigilancia o Veedurías Ciudadanas.

Las veedurías no pueden perder su carácter ciudadano. Si bien el Estado debe promover la participación ciudadana para la vigilancia y control de la gestión pública, no puede sustituir la acción de los pobladores. Ella se caracteriza por su acción voluntaria y libre de asociarse para fiscalizar los recursos, planes y programas de la Administración Distrital y Local.

6.2.1. Comités de Vigilancia Ciudadana.

Una estrategia para la vigilancia ciudadana de la inversión de los recursos públicos que ha venido impulsando la Contraloría General de la República son los Comités de Vigilancia Ciudadana. Es una respuesta y forma de atender los imperativos constitucionales y legales. No es tanto un medio alternativo de veeduría, sino un complemento y soporte de la misma.

El Comité de Vigilancia Ciudadana es una forma organizativa de carácter comunitario y participativo autónomo e independiente encargado de la vigilancia, control y fiscalización social de las políticas del Estado y de la gestión pública. La sociedad civil organizada que conforma el Comité de

Vigilancia Ciudadana vigila y controla de manera preventiva, correctiva y evaluativa de la inversión de los recursos del Estado³².

Esta instancia participativa creada por la Contraloría General de la República no sustituye las responsabilidades directas de los órganos de control del Estado, su labor es voluntaria y complementaria de la estatal, sus objetivos están dirigidos al logro de un control más eficiente de los recursos públicos y se consideran como una pieza fundamental en la lucha contra la corrupción. Estos espacios participativos garantizarán de igual manera el control preventivo ejercido por las comunidades representadas en el Comité de Vigilancia Ciudadana que se conformaran para vigilar los proyectos de Alto impacto nacional y regional que se hayan identificado en todo el país.

Igualmente los Comités de Vigilancia Ciudadana³³ pueden vigilar programas y proyectos sectoriales, bienes, recursos y servicios públicos, así como la gestión de la contratación estatal en términos del manejo transparente y eficaz de los recursos, bienes y servicios, ejecución y entrega oportuna de obras públicas y en general en la formulación, ejecución, gestión y resultados de la política social y sectorial.

Los Comités de Vigilancia Ciudadana realizan acciones de conformidad con los medios, recursos y procedimientos que ofrecen las leyes mediante consenso o por votación y todos los integrantes tendrán iguales derechos y obligaciones. Esta instancia participativa es una expresión pluralista y democrática de la comunidad, no un instrumento de movimiento o partido político alguno, por lo tanto no debe asumir posiciones políticas, partidistas, electorales o burocráticas.

6.2.2. Tipos de Comités de Vigilancia Ciudadana.

La vigilancia la ejerce sobre proyectos de gran magnitud, complejidad y alcance en los sectores de:

- Infraestructura.
- Social.
- Agropecuario.
- Agua Potable y saneamiento básico.

³² Control Fiscal Participativo. Contraloría General de la República.2.000. Pág. 38.

³³ *Ibíd.*, pág. 38

- Servicios públicos.
- Medio ambiente.
- Regalías.

Así mismo, vigilan los recursos de regalías, los programas y proyectos que hagan parte de los planes de desarrollo nacional, regional y departamental, entre otros.

Al interior de los Comités de Vigilancia Ciudadana se pueden crear de ser necesario, comisiones por áreas temáticas las cuales estarán conformadas por los expertos en cada uno de los temas que hacen parte del proyecto y de acuerdo con las especificidades técnicas del proyecto, de tal manera pueden conformar las comisiones por áreas temáticas de acuerdo a la complejidad del proyecto a vigilar y si ello lo requiere.

6.2.3. Funciones de los Comités de Vigilancia Ciudadana.

Para el funcionamiento de los Comités de Vigilancia Ciudadana se requiere de una estructura mínima que le permita convocar a sus integrantes, deberá nombrarse un Presidente, Secretario y los vocales correspondientes. Esta directiva promoverá las comisiones por áreas y de acuerdo a las especificaciones del proyecto a vigilar. De otra parte sus miembros fijarán las fechas que se consideren convenientes para las reuniones a que haya lugar.

En este sentido, los ciudadanos participan libre y espontáneamente en los procesos de participación ciudadana. El carácter técnico y la magnitud de los proyectos de alto impacto hacen que sus integrantes tengan elementos válidos técnicamente que faciliten el proceso de seguimiento y control ciudadano a estos proyectos complejos, lo cual facilita la generación de informes técnicos dirigidos a la ciudadanía y los órganos de control sobre los avances, ejecuciones, bondades y anomalías que presente el proyecto y proceder a adelantar los correctivos necesarios para la buena marcha del mismo.

6.2.4. Requisitos generales para los Comités de Vigilancia.

La identificación de los actores que harán parte del Comité de Vigilancia Ciudadana se harán de acuerdo a los siguientes parámetros:

1.-Especificidad técnica de acuerdo al sector donde al cual pertenece el proyecto.

2.-Los miembros deben representar Agremiaciones, Asociaciones que tengan que ver con el sector correspondiente, como las Sociedades de Arquitectos, Ingenieros, Constructores, la Comunidad Académica representada por las Universidades Regionales, las Corporaciones Autónomas Regionales, las redes de veedurías, y en general, líderes de excelente representatividad e idoneidad en la región.

Sus integrantes deben ser personas de reconocida transparencia en la región y no deben tener vínculos de ninguna clase con los contratistas ni ser funcionarios públicos.

La representación debe ser la muestra de los intereses regionales que garanticen el control ciudadano y la transparencia en la ejecución del proyecto objeto de Control Ciudadano.

6.2.5. Instrumentos para la conformación de los Comités de Vigilancia Ciudadana.

1. Acta de Conformación del Comité de Vigilancia Ciudadana.

Una vez identificados los actores se procederá a la conformación del Comité de Vigilancia Ciudadana, para ello será necesario suscribir el Acta de Conformación de acuerdo a los siguientes puntos:

- Nombre del proyecto, fecha, lugar, asistentes, objetivo, tema tratado, hora de finalización de la reunión, firmas del presidente y secretario.

2. Informes del Comité de Vigilancia Ciudadana.

Efectuadas las reuniones que el Comité de Vigilancia ciudadana realiza, y de conformidad a las discusiones y acuerdos, el comité generará un informe, de ser necesario, sobre los temas que se consideren pertinentes.

Si el proyecto reviste anomalías deberá producirse un informe que sirva de insumo a la Contraloría General de la República y/o demás órganos de control de ser necesario, a fin de tomar las medidas del caso para corregir los problemas presentados durante la ejecución del proyecto.

Así mismo el Comité de Vigilancia Ciudadana deberá producir los informes que permitan comunicar a la ciudadanía todo lo pertinente al proyecto objeto de vigilancia, y, control por parte de los ciudadanos³⁴.

6.2.6. Informes y/o denuncias a los organismos de control.

El Comité de Vigilancia Ciudadana puede presentar informes y denuncias a los órganos de control y fiscalización del Estado como la Contraloría General de la República, la Procuraduría general de la Nación, la Defensoría del Pueblo y la Fiscalía general de la Nación. Estos informes deben señalar con claridad las fallas técnicas, ineficiencias o malos manejos de la entidad objeto de control ciudadano así como las recomendaciones para la buena marcha del proyecto.

En caso de presentar irregularidades el proyecto objeto de vigilancia ciudadana deben presentar las denuncias ante el organismo respectivo, para ello debe tenerse en cuenta que de la veracidad y sustento de las mismas dependerá una buena investigación que redundará en la solución denunciada. Para esto los Comités de Vigilancia Ciudadana pueden recurrir en cumplimiento de sus funciones a derecho de petición, acción de tutela, acciones populares y de cumplimiento y al cabildo abierto³⁵.

³⁴ *Ibíd.*, pág. 41

³⁵ *Ibíd.*, pág. 45

7. CONTROL FISCAL.

7.1. DEFINICIÓN.

El control fiscal es una función pública, mediante la cual se vigila la gestión fiscal de la administración y de los particulares o entidades que manejan fondos o bienes del Estado en todos sus órdenes y niveles. El ejercicio del control fiscal se efectúa evaluando y calificando si la acción de los responsables en el manejo del patrimonio y de los recursos públicos, se ha dado conforme a los principios de eficiencia, eficacia, economía, equidad y valoración de los costos ambientales. Esta acción la ejercen las contralorías Nacionales, Departamentales y Distritales, de manera “posterior y selectiva”³⁶, conllevando no solo un control numérico legal, sino también económica, contable, financiera, física y jurídica.

El término “posterior” hace alusión a que esta función se cumple después de que los encargados de manejar recursos públicos hayan tomado las decisiones, y ejecutado las actividades, operaciones y procesos a ellos encomendados.

El término “selectivo” hace referencia a una muestra técnicamente elaborada, a partir de la cual se pueden deducir conclusiones precisas sobre el universo respectivo y se pueden sugerir y adoptar los correctivos a que haya lugar³⁷.

7.2. PRINCIPIOS.

Para poder ejercer a cabalidad el control fiscal en Colombia, la ley determinó que se desarrolle conforme a unos principios previamente establecidos, a saber: la economía, la eficiencia, la eficacia, la equidad, y la valoración de los costos ambientales.

7.2.1. Eficiencia.

Sirve para determinar si en igualdad de condiciones de calidad, los bienes y servicios se obtienen al menor costo. Sus conclusiones permiten establecer si los costos en que incurren las entidades públicas encargadas de la producción

³⁶ Contraloría General de la República. Control fiscal participativo. 2000.

³⁷ *Ibíd.* Pág. 20

de bienes y la prestación de los servicios son los más adecuados para lograr sus objetivos y resultados.

7.2.2. Economía.

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

7.2.3. Eficacia.

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

7.2.4. Equidad.

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

7.2.5. Valoración de costos ambientales.

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

7.3. NORMAS CONSTITUCIONALES Y LEGALES QUE PERMITEN LA PARTICIPACIÓN EN EL EJERCICIO DEL CONTROL FISCAL.

Es indudable que el instrumento más importante de participación ciudadana en el control fiscal, aparece plasmado en el artículo 270 de la Constitución Política, que establece que "la ley organizará las formas y los sistemas de participación

ciudadana que permitan vigilar la gestión pública en los diversos niveles administrativos y sobre sus resultados”³⁸.

Los procedimientos de carácter legal emitidos por el gobierno nacional han reforzado la existencia en el país de una mayor conciencia acerca de la necesidad de que los ciudadanos ejerzan vigilancia y control a la función pública.

La participación ciudadana en el control de la Administración del Estado no se limita a la figura de las veedurías ciudadanas exclusivamente, sino que se extiende a otras formas representativas de la comunidad tales como las organizaciones sociales y comunitarias, las organizaciones no gubernamentales, así como a otras formas de intervención ciudadana en la administración.

La participación democrática, no sólo implica el derecho a decidir sobre los asuntos de interés colectivo, sino también el de fiscalizar la ejecución de obras, el resultado de las mismas y la prestación de servicios por parte de las entidades del Estado, exigiendo a través de su actuación la transparencia, eficiencia y la oportunidad de las decisiones públicas.

A continuación se relacionan muy brevemente las diferentes disposiciones legales sin que por ello esta consideración tenga un contenido excluyente y único en lo que respecta al control fiscal participativo.

7.3.1. LEY 42 de 1.993.

Esta Ley trata sobre la organización del sistema de control fiscal financiero y los organismos que lo ejercen. La norma fundamental está contemplada en su artículo 26 señalando que: “la Contraloría General de la República podrá ejercer control posterior, en forma excepcional, sobre las cuentas de cualquier entidad territorial, sin perjuicio del control que les corresponde a las contralorías departamentales, distritales o municipales, en los siguientes casos:

- a) A solicitud del gobierno departamental, distrital o municipal, de cualquier comisión permanente del Congreso de la República o de la mitad mas uno de los miembros de las corporaciones públicas territoriales.
- b) A solicitud de la ciudadanía, través de los mecanismos de participación que establece la ley”.

³⁸ Constitución Política de Colombia Art. 270.

Es claro deducir que la comunidad directa o indirectamente utilizando las corporaciones de elección popular, que en el supuesto de una Democracia participativa, representa directamente al ciudadano, puede solicitar control fiscal excepcional, pero como es obvio, para que el ciudadano pueda solicitarlo, requirió un ejercicio previo de control ciudadano, que lo motivó elevar la solicitud de control.

7.3.2. LEY 134 DE 1994.

Por la cual se dictan normas sobre mecanismos de participación ciudadana.

Si bien su enunciado es muy dicente, no cubre todo el ámbito requerido para ampliar participación ciudadana, toda vez que esta norma desarrolla, en gran manera, los principios constitucionales consagrados en inciso primero del artículo 103 del mandato superior, enmarcados dentro de una órbita meramente política, dejando de lado otros quehaceres de la actividad estatal.

Esta Ley regula la iniciativa popular legislativa y normativa, el referendo, la consulta popular en todos los órdenes territoriales, la revocatoria del mandato, el plebiscito y el cabildo abierto. No obstante, con esta ley no se limita el desarrollo de otras formas de participación ciudadana, en la vida política, económica, social, cultural, universitaria, sindical o gremial del país.

En su artículo 99 el legislador consagró la participación administrativa como derecho de las personas, asignando su regulación a lo que establezca la ley. Sin embargo, consagró normativamente las Veedurías Ciudadanas, con posibilidades de ejercer control y vigilancia ciudadana a los recursos públicos.

7.3.3. LEY 136 DE 1994.

Por el cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y funcionamiento de los municipios.

Con respecto al tema en estudio, y conforme al artículo 91, la función de los alcaldes con respecto a las ciudadanía es el de informarles sobre su gestión, informando de la misma a las organizaciones sociales y veedurías ciudadanas, así como facilitando la participación ciudadana en la elaboración del plan de desarrollo municipal.

En el artículo 154 se establece el régimen de control fiscal a los municipios a través de las Contralorías Municipales siendo rescatable para el caso que nos ocupa el mandato legal consagrado en el artículo 167 que señala:

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

Esta norma consagra un claro y expreso mandato legal de control fiscal participativo, facultando a la comunidad a intervenir de manera muy directa sobre el correcto manejo de los dineros públicos, legalizando su accionar. De allí se desprende que las instituciones estatales, en particular, las encargadas de ejercer el control fiscal en Colombia, están obligadas a corresponder a los esfuerzos individuales o colectivos de la comunidad, con el fin de fortalecer éstas iniciativas, en particular sobre la correcta inversión y manejo de los bienes públicos. De esta manera la sociedad civil se convierte en un gran soporte externo para el ejercicio del control fiscal, lo que redundará en una optimización de los emolumentos y bienes de la Nación y, por ende, fortalece de manera significativa la lucha contra la corrupción, propendiendo por mejorar la calidad de vida del pueblo colombiano.

7.3.4. LEY 80 DE 1993 Y DECRETOS REGLAMENTARIOS.

Por la cual se expide el estatuto general de contratación de la administración pública.

En el ejercicio de la actividad contractual pública, se ordena imperativamente apoyar las actividades de control que ejerce la ciudadanía, conforme a los términos del artículo 66 de la ley 80 de 1993, que menciona:

“Todo contrato que celebren las entidades estatales, estará sujeto a la vigilancia y control ciudadano. Las asociaciones cívicas, comunitarias, de profesionales, benéficas o de utilidad común, podrán denunciar ante las autoridades competentes las actuaciones, hechos u omisiones de los servidores públicos o de los particulares, que constituyan delitos, contravenciones o faltas en materia de contratación estatal.

Las autoridades brindarán especial apoyo y colaboración a las personas y asociaciones que emprendan campaña de control y vigilancia de la gestión pública contractual y oportunamente suministrarán la documentación e información que requieran para el cumplimiento de tales tareas. El Gobierno Nacional y los de las entidades territoriales establecerán sistemas y mecanismos de estímulo de la vigilancia y control comunitario en la actividad contractual orientados a recompensar dichas labores.

Las entidades estatales podrán contratar con las asociaciones de profesionales y gremiales y con las universidades y centros especializados de investigación, el estudio y análisis de las gestiones contractuales realizadas”.

Por su parte, el Decreto 2170 de 2002 por el cual se reglamenta la ley 80 de 1993, se modifica el decreto 855 de 1994 y se dictan otras disposiciones en aplicación de la Ley, establece:

“Las veedurías ciudadanas, establecidas de conformidad con la ley, podrán desarrollar su actividad durante la etapa precontractual, contractual y postcontractual de los procesos de contratación, haciendo recomendaciones escritas y oportunas ante las entidades que administran y ejecutan el contrato y ante los organismos de control del Estado, para buscar la eficiencia institucional y la probidad en la actuación de los funcionarios públicos. Así mismo, podrán intervenir en todas las audiencias que se realicen durante el proceso.

Parágrafo. En desarrollo del inciso tercero del artículo 66 de la Ley 80 de 1993, las entidades estatales deberán convocar veedurías ciudadanas para realizar control social a cualquier proceso de contratación, caso en el cual les suministrarán toda la información y documentación pertinente que no esté publicada en la página web de la entidad. El costo de las copias y la atención de las peticiones presentadas seguirá las reglas previstas en el Código Contencioso Administrativo.”

Las consagraciones legales y reglamentarias enunciadas, no son otras, que el desarrollo del precepto constitucional, que establece que uno de los fines esenciales del Estado corresponde a facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica y administrativa de la nación³⁹, de lo cual se infiere que el ejercicio de la actividad contractual corresponde a uno de los principales instrumentos para hacer efectivos los fines del Estado.

³⁹ Constitución Política de Colombia. Art. 2.

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

El desarrollo de este estudio permite concluir en lo siguiente:

1. La responsabilidad de promover la participación ciudadana ayuda a desarrollar el liderazgo y el desarrollo comunitario en las comunidades.
2. La nueva estructura que presentan las Contralorías, contribuye a que sean entidades profesionales, técnicas, eficientes y tecnológicamente avanzadas y respetadas por encima del promedio de las agencias gubernamentales vigiladas.
3. Los centros para la participación y el control fiscal fortalecen los proyectos de alto impacto a través del estudio, promoción y evaluación de los mecanismos de control existentes en las Contralorías.
4. El control ciudadano de la gestión pública es una herramienta fundamental que genera espacios de concertación y encuentro entre el Estado y la sociedad civil.
5. El papel de las veedurías ciudadanas en la modernización y eficiencia de la Administración Pública, permite cerrar el paso a las prácticas clientelistas y de privilegios, permitiendo la libre competencia en la contratación de obras y proyectos con la Administración Pública.
6. Las veedurías ciudadanas son garantía para el cumplimiento de los instrumentos y mecanismos de participación ciudadana; de esta manera los preceptos constitucionales de participación en la concertación, control y vigilancia en la gestión pública, son una realidad.
7. Los comités de vigilancia ciudadana vigilan y controlan de manera acertada, preventiva y correctiva el manejo o inversión de los recursos del Estado.
8. La formación de veedores para el control y fiscalización de la gestión pública, deben ser dadas con el apoyo de Escuelas Superiores de Administración Pública, diseñando y promoviendo un Plan Nacional de Formación de Veedores en las áreas objeto de intervención, materializándose de esta manera el ejercicio del control fiscal

Con base en lo anterior, es necesario afianzar a través de la Contraloría, las siguientes estrategias que contribuyan a la transparencia de la gestión pública y la lucha contra la corrupción:

1. El recibo, el trámite y el seguimiento de quejas y denuncias provenientes de la ciudadanía, relacionadas con el uso indebido de los recursos públicos.
2. Foros deliberativos o audiencias públicas de rendición de cuentas y de formulación de propuestas ciudadanas sobre políticas públicas, para permitir la vinculación de la ciudadanía y de las organizaciones sociales en los procesos de auditoria y en los estudios sectoriales y macroeconómicos que adelanta la Contraloría General de la República.
3. Las auditorias articuladas con Organizaciones de la Sociedad Civil como espacios de trabajo conjunto entre equipos auditores y actores de la sociedad.
4. La promoción, la conformación, la asesoría y el seguimiento a Comités de Vigilancia Ciudadana para ejercer control a proyectos específicos o a la prestación de servicios.
5. La comunicación y la divulgación de los mecanismos de participación para la formación de una cultura de control ciudadano.
6. La capacitación y la divulgación de los mecanismos de participación para la formación de una cultura del control ciudadano.

BIBLIOGRAFÍA.

- ARIEL SÁNCHEZ, Carlos. Participación ciudadana y comunitaria, 2º edición. Edic. jurídicas Gustavo Ibáñez. 2000.
- ESCENARIOS DE PARTICIPACIÓN Ciudadana en la Constitución de 1991. Cartilla 5 serie El Derecho a Participar 1998.
- SIMPOSIO NACIONAL Ministerio de Gobierno. Escuela de formación comunitaria 1995.
- VEEDURÍAS CIUDADANAS. Instrumento para la construcción de hábitat y ciudadanía. Cartilla 2. Defensoría del Pueblo 1997.
- LA CONSTRUCCIÓN DE UN NUEVO DISCURSO DEL CONTROL. Reflexiones sobre los elementos del proceso de cambio y fortalecimiento institucional. Contraloría General de la República. 1995 – 1998.
- CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA. Audiencia Pública como instrumento para la participación ciudadana en el control fiscal 2000.
- CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA. Control fiscal participativo 2.000.
- BOLETÍN TÉCNICO. El proceso de responsabilidad fiscal Número 10. Mayo – junio 1996.
- CAMBIO Y CONTROL. Reestructuración hacia una nueva contraloría. Marzo 1999 #2.
- ECONOMÍA COLOMBIANA. Soberanía Vs. Modelo económico. N° 270 Contraloría General de la República.
- PACHÓN LUCAS, Carlos. Participación ciudadana y comunitaria. 2º edición. Edic. jurídicas. Gustavo Ibáñez. 1997.
- GÓMEZ LEE, Iván Darío. Control fiscal y seguridad jurídica gubernamental. 1ª edición. Universidad Externado de Colombia. 2006.
- HERNÁNDEZ GAMARRA, Antonio. Control Fiscal, funciones de advertencia y lucha contra la corrupción. Tomo II. 1ª edición. Contraloría General de la República. Junio de 2006.
- CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA. El Capital Social en Colombia. Teorías, estrategias y prácticas. Vásquez Caro Luís Jaime. Junio de 2006.