

Nº 8 EL CONTROL SOCIAL A LA ADMINISTRACIÓN
PÚBLICA EN COLOMBIA

- Aproximaciones -

C U A D E R N O S D E T R A N S P A R E N C I A



© **CUADERNOS DE TRANSPARENCIA**
No. 8 EL CONTROL SOCIAL A LA
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN COLOMBIA
-APROXIMACIONES-

ISSN: 1657-7736

COLOMBIA - AMÉRICA DEL SUR
MAYO 2004

JUNTA DIRECTIVA

Gustavo Bell Lemus
Clemens Caicedo Wilhem
Guillermo Carvajalino Sánchez
Andrés Echavarría Olano
Rodrigo Gutiérrez Duque
Alejandro Linares Cantillo
Ramiro Santa García

CONSEJO RECTOR

Gustavo Bell Lemus
Andrés Echavarría Olano
Rodrigo Gutiérrez Duque
Alejandro Linares Cantillo

DIRECTORA EJECUTIVA

Rosa Inés Ospina Robledo

TRANSPARENCIA POR COLOMBIA

Calle 92 N0. 16-30 Oficinas 501, 502 y 304
Tel.: 622 6562
www.transparenciacolombia.org.co
E-mail:
transparencia@transparenciacolombia.org.co

COLABORADORES EN ESTE NÚMERO

EQUIPO ÁREA DE CIUDADANÍA
TRANSPARENCIA POR COLOMBIA

Esta publicación contó con el
apoyo financiero de la Familia
Echavarría

C O N T E N I D O

PRESENTACIÓN	5
MARCO CONCEPTUAL	9
QUIÉNES HACEN CONTROL SOCIAL EN COLOMBIA	15
CÓMO Y DÓNDE SE HACE EL CONTROL SOCIAL EN COLOMBIA	29
CON QUÉ SE HACE CONTROL SOCIAL EN COLOMBIA: RECURSOS Y HERRAMIENTAS	37
ALGUNAS DIFICULTADES PARA EL EJERCICIO DEL CONTROL SOCIAL	45
PROGRAMAS PARA EL FORTALECIMIENTO DEL CONTROL SOCIAL	51
ALGUNOS RESULTADOS DE LA PRÁCTICA DEL CONTROL SOCIAL	57
NOTAS FINALES	63

PRESENTACIÓN

Con el presente número de la colección “Cuadernos de Transparencia” entregamos al país los aprendizajes de cinco años de trabajo de la Corporación en el tema del control social o control ciudadano a la cosa estatal en el país. Su pretensión no va más allá de ser un texto de aproximación al tema, fruto de nuestra experiencia como actores y actoras del control ciudadano a través de herramientas novedosas y efectivas como el Índice de Integridad o los Pactos de Integridad, de nuestros aprendizajes en la interlocución con otros actores del control ciudadano, en particular con los que ejecutaron o fortalecieron ejercicios de control apoyados técnica o financieramente por Transparencia¹, y de la consulta de las pocas fuentes secundarias sobre el tema, existentes en el país. Entendemos que nuestra responsabilidad para con el país y en especial para con quienes nos apoyan financiera y técnicamente es, precisamente, sistematizar nuestros aprendizajes y divulgarlos.

Si bien no teníamos previsto publicar este documento tan pronto, una cadena de actividades desarrolladas por la Corporación, en parti-

1 La **Corporación Cívica de Caldas** con El Alcalde Pasa al Tablero y Manizales Cómo Vamos; el **Consejo Gremial y Empresarial del Cauca** con el Seguimiento al cumplimiento del Pacto por la Transparencia, suscrito por el Alcalde de Popayán (2001-2003); la **Corporación Convergencia** con la Veeduría a las Regalías Petroleras en la Comuna 11 de Cartagena; la **Federación Antioqueña de ONG** con el apoyo al componente de comunicaciones de la Veeduría al Plan de Desarrollo de Medellín; **Funcicar**, la **Red de Veedurías Ciudadanas de Cartagena** y la **Cámara de Comercio de Cartagena** con la experiencia: Observatorio al Consejo Distrital de Cartagena de Indias; **Red Ver** con la sistematización de la experiencia Demanda de Pérdida de Investidura contra Congresistas; y el **Consejo Territorial de Planeación de Casanare**, con el seguimiento al Plan Departamental de Desarrollo.

cular en el Programa Ampliación y Cualificación del Control Social, desencadenaron la feliz circunstancia de publicarlo con ocasión de la celebración del quinto aniversario de Transparencia por Colombia.

Nuestro primer asomo como entidad a lo que ocurre en el país en el ámbito del control social fue el **Estudio sobre la figura de la Veeduría Ciudadana**, publicado como Cuaderno 2 en la colección Cuadernos de Transparencia en julio del 2000. Allí se estudiaron 22 ejercicios de control, para comprender mejor los actores, sus objetivos, los métodos e instrumentos utilizados, así como las fuentes de financiación, los resultados, las oportunidades y las principales lecciones aprendidas. Un segundo paso lo constituyó el **Estudio de Caso sobre el Sistema Nacional de Integridad en Colombia**, publicado en enero del 2002 como Cuaderno 4 de la misma colección. Durante este año, en el marco de la adaptación para Colombia del **Libro de Consulta de Transparencia Internacional**, también se sistematizaron algunos conceptos y experiencias para ser incluidos como capítulos cortos sobre este tema del control social. Un tercer momento se produjo en agosto del 2002 con la elaboración de las **Respuestas a la OEA a propósito del cuestionario formulado a Colombia por el Comité de Seguimiento de la Convención Interamericana Contra la Corrupción**, de ese organismo regional, documento publicado como Cuaderno 6 de la colección Cuadernos de Transparencia. Otro escenario de aprendizaje de la Corporación en el tema del control ciudadano ha sido la experiencia de apoyo a proyectos de control social y su posterior sistematización, en el marco de la **Primera Convocatoria del Programa Ampliación y Cualificación del Control Social**, durante los años 2002 y 2003, publicada en enero del presente año con el Cuaderno 7 de la colección Cuadernos de Transparencia.

Con esta experiencia acumulada - y a propósito de la iniciativa del Vicepresidente de la Republica Señor Francisco Santos de preparar un **Estado del arte sobre el control social en Colombia** que sirviera como

punto de partida para la elaboración de una política estatal anticorrupción en el marco de la fallida Misión Anticorrupción-, la Corporación Transparencia por Colombia se dio a la tarea de ordenar y sistematizar todo ese camino recorrido con su equipo de trabajo, para compartirlo con los demás actores y actrices del control, con quienes tienen intereses académicos sobre el tema, y con los servidores públicos en los distintos órdenes de organizaciones del Estado, que interlocutan con una ciudadanía en el aprendizaje del control en el país. Ese propósito de motivar la discusión sobre el control ciudadano a la cosa pública está en la esencia de este Cuaderno 8 que entregamos hoy al país.

A propósito de la nueva Ley de Veedurías (Ley 850/03), es necesario precisar que la misma no se desarrolla en este documento porque su entrada en vigencia fue posterior a la finalización del mismo. De todas maneras consideramos que esta norma no presenta ninguna novedad significativa respecto a lo avanzado legalmente en el país y en la práctica del control social, que permita orientar o desatar un movimiento significativo de las veedurías. Retrocede incluso respecto a lo ya existente en la Ley 489/98 en cuanto que esta última sí incluye como causal de mala conducta la obstaculización al acceso de información de las veedurías y la obligación de las entidades de llevar un registro de sus observaciones, medidas que son muy importantes para el ejercicio de las veedurías y que no están incluidas en la nueva ley.

Ahora bien, para la estructuración del documento se tomaron como referentes los interrogantes formulados por Nuria Cunill, para el contexto latinoamericano, respecto a cómo hacer posible el control social a la administración pública, sobre qué y cómo ejercerlo, y quiénes serían los sujetos habilitados para ello, interrogantes que para la autora constituyen el punto de partida para avanzar en la delimitación del tema².

2 CUNILL GRAU, Nuria. *Responsabilización por el Control Social*. Revista Sindéresis No. 6. Auditoría General de la República. Bogotá, 2002. p.17.

El documento está estructurado en ocho partes y desarrolla los siguientes temas en el contexto colombiano: (i) Precisiones conceptuales del control social al Estado. (ii) Actores del control social. (iii) Cómo y dónde se hace el control social. (iv) Mecanismos y recursos legales para hacer el control social. (v) Dificultades para el ejercicio del control social. (vi) Principales programas institucionales para el fortalecimiento del control social. (vii) Algunos resultados de la práctica del control social en el país. Y (viii) notas generales con algunas conclusiones y recomendaciones para el avance del control social en el país.

Invitamos a todas y todos nuestros lectores a que nos hagan comentarios sobre este documento, a que debatan su contenido. Queremos seguir aprendiendo, experimentando y avanzando en el ejercicio y comprensión del control ciudadano a la cosa pública y en particular al Estado. Confiamos en que de pistas sobre las posibilidades del ejercicio ciudadano hoy en Colombia y que contribuya en la lucha contra la corrupción y en el fortalecimiento del valor de la integridad en el cuidado de lo público.

Rosa Inés Ospina Robledo

DIRECTORA EJECUTIVA

TRANSPARENCIA POR COLOMBIA



MARCO CONCEPTUAL

Se interpreta el control social como una modalidad de participación ciudadana que permite a las personas individualmente consideradas y a las organizaciones de la sociedad civil influir en los asuntos del Estado, con el propósito de incrementar la responsabilidad y la integridad en el manejo de la gestión pública y de sustraerlo de la apropiación privada. Sus contenidos hacen referencia, básicamente, a actividades ciudadanas de vigilancia, fiscalización, seguimiento, evaluación, crítica y sanción. No se consideran estrictamente como control social otras modalidades de la participación ciudadana, como la iniciativa, decisión, concertación y gestión, que si bien pueden contribuir con la lucha contra la corrupción, no hacen defensa, de manera exclusiva, de intereses o bienes públicos. Por otra parte, para el ejercicio del control social se requiere actuar en defensa de intereses o bienes públicos, y la independencia de los actores del control respecto a los controlados³.

En Colombia, el control social a la administración pública se encuentra fundado, jurídica, política y éticamente, en la Constitución Política: (i) como principios de la organización política, entre otros, se establece la democracia, la participación, la prevalencia del interés general (Art. 1) y la soberanía popular (Art. 3); (ii) como valor y fin esencial del Estado social de derecho, se consagra la

3 CUNILL. Op. cit., p. 35.

participación de todos en las decisiones que los afecta y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la nación (Art. 2); (iii) como derechos fundamentales de la persona, y como mecanismos para hacerlos efectivos, se reconoce el derecho de petición (Art. 23), a revocar el mandato a los elegidos (Arts. 40 y 103), la acción de tutela (Art. 86), la acción de cumplimiento (Art. 87), la acción popular (Art. 88), la solicitud a autoridad competente de sanciones penales o disciplinarias contra autoridades públicas (Art. 92), el control y la vigilancia a la gestión pública y sus resultados, en el conjunto de la administración (Arts. 103 y 270) y, la fiscalización de los usuarios de los servicios públicos prestados por empresas estatales (Art. 369); (iv) como principios y reglas del servicio público se establecen la responsabilidad de los servidores públicos (Arts. 6 y 124), la función administrativa con sus principios de igualdad, moralidad, eficiencia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad (Art. 209), las inhabilidades e incompatibilidades para el ejercicio de los cargos del servicio público (Arts. 126 a 129, 179 y 180) y la pérdida de investidura para los congresistas (Art. 183).

El control social ha tenido desarrollo legal en una gran cantidad de leyes y decretos nacionales, con distintas denominaciones: control, vigilancia, fiscalización, seguimiento, veeduría ciudadana, veeduría comunitaria, veeduría cívica y control ciudadano. Ha abarcado diversos temas, niveles y procesos de la gestión pública: salud, educación, medio ambiente, servicios públicos, cultura, saneamiento básico, agricultura, seguridad y familia; en los ámbitos municipal, departamental y nacional; y en procesos y actividades como información, toma de decisiones, planeación, ejecución, contratación, supervisión, seguimiento y evaluación.

Además de las normas que establecen la figura de las veedurías ciudadanas y las instancias de control social formalizadas o institucionalizadas que se enuncian más adelante, cabe mencionar

algunas otras que de manera general consagran el derecho ciudadano al control social a la gestión pública: Ley 80/93 o Estatuto de Contratación, Ley 87/93 o Ley de Control Interno, y Ley 105/93 de transporte.

Por otra parte, el actual Plan Nacional de Desarrollo “Hacia un Estado Comunitario”, (Ley 812/03), dentro del programa de *Renovación de la Administración Pública*, contempla los componentes de *Fortalecimiento de la participación ciudadana y una nueva cultura de gestión de lo público*. El primero tiene como fundamento el impulso a la integración y participación de veedurías comunitarias en todas las actividades de la administración. El segundo, específicamente en la lucha contra la corrupción, a través de la reforma a la contratación pública, el estímulo del control ciudadano mediante veedurías que velen por la transparencia en la gestión estatal.

Reconocimientos de la importancia del control social en el país se hacen desde distintos escenarios sociales y estatales. Es tenido como uno de los nichos más importantes de construcción de agentes participativos en el país⁴. Se argumenta que contribuye a hacer realidad que el poder sea público y que se ejerza a los ojos de todos⁵; que es una estrategia central en la construcción de un nuevo contrato social en Colombia⁶ y en la lucha contra la corrupción⁷. Es un componente del buen gobierno y de la gestión pública⁸ y hace parte

El control social ha tenido desarrollo legal en una gran cantidad de leyes y decretos nacionales, con distintas denominaciones: control, vigilancia, fiscalización, seguimiento, veeduría ciudadana, veeduría comunitaria, veeduría cívica y control ciudadano.

4 VELÁSQUEZ, Fabio y GONZÁLEZ, Esperanza. *¿Qué ha pasado con la participación en Colombia?*, Fundación Corona, Fundación Social, Foro por Colombia Banco Mundial, Cider, Corporación Región, Viva la Ciudadanía, Transparencia por Colombia, Bogotá, 2003. p. 185.

5 Ministerio del Interior y la Justicia (Proyecto Sistema Nacional de Capacitación Municipal) y ESAP, Plan Nacional de Formación para el Control Social a la Gestión Pública, Serie documentos de Consulta. *Mecanismos Jurídicos para el control social, Módulo 2*, Bogotá, 2003.

6 PNUD y Agencia Colombiana de Cooperación Internacional. *Repensar a Colombia, Hacia un nuevo contrato social*. Tercer Mundo Editores, Bogotá, enero de 2002. p. 40.

7 Transparencia por Colombia. *El Sistema Nacional de Integridad en Colombia: Análisis y resultados del Estudio de Caso*. Colección Cuadernos de Transparencia. Cuaderno No.4. Bogotá, 2002. p. 127.

8 Véase el Plan Nacional de Desarrollo “El Salto Social” del gobierno Samper (1994-1998).

de y contribuye a una amplia, deliberante y actuante ciudadanía alrededor de lo público⁹.

El control social no se contrapone ni reemplaza el conjunto de controles estatales a su propio funcionamiento. En el modelo de Sistema Nacional de Integridad, perspectiva que orienta una estrategia de trabajo de Transparencia Internacional en la lucha contra la Corrupción¹⁰, se tiene como regla en la construcción de integridad en el Estado y en la sociedad. Se propone que los controles horizontales (entre poderes al interior del Estado y el poder ciudadano) y los verticales (al interior de cada rama del poder público), se articulen a manera de pesos y contrapesos para el cuidado de lo público, en tanto son elementos de integridad. A los distintos controles estatales (políticos, administrativos, judiciales, fiscales y disciplinarios), se suma el control social, a manera de círculo virtuoso, en el cual cada actor vigila y es vigilado para fortalecer el Sistema Nacional de Integridad. En este sentido el control social a la administración pública se acerca a una perspectiva republicana, con independencia entre poderes, con una ciudadanía fuerte que se compromete en la construcción de lo público, con un sentimiento de pertenencia a una comunidad política en la que abiertamente se delibera y se publicita toda la información estatal, y en la que priman los intereses públicos por encima de los intereses particulares.

9 PNUD/ACCI. Op. cit., p. 41.

10 Transparency International - POPE, Jeremy. *TI Source Book 2000*. Transparency International, Berlín, 2000. p. vii.



**QUIÉNES HACEN CONTROL SOCIAL
EN COLOMBIA**

En Colombia son varios los actores del control social: (i) ciudadanos y ciudadanas de manera individual; (ii) comunidades, organizaciones no gubernamentales (ONG), cámaras de comercio, universidades y asociaciones gremiales que, por su iniciativa, llevan a cabo veedurías ciudadanas u otras formas inéditas e informales de control social a la administración pública; (iii) órganos o instancias institucionalizadas o formalizadas de participación ciudadana de tipo territorial, sectorial y exclusivo de control social, convocados por el Estado; (iv) usuarios de servicios públicos domiciliarios y de servicios de salud; y (v) medios de comunicación.

A continuación se presentan algunos comentarios particulares sobre los mencionados actores del control social.

(i) Ciudadanos y ciudadanas de manera individual

Constitucionalmente está reconocido el derecho fundamental a la participación ciudadana de las personas individualmente consideradas. Los mecanismos para su ejercicio se desarrollan más adelante.

(ii) Comunidades, ONG, cámaras de comercio, universidades y asociaciones gremiales que, por su iniciativa, llevan a cabo veedurías ciudadanas y otras formas inéditas e informales de control social a la administración pública

Las veedurías están consagradas como mecanismo de control social a la administración pública en varias disposiciones normativas. Se destacan, por generales, la Ley 134/94 sobre mecanismos de participación ciudadana, la Ley 489/98 relacionada con la democratización de la administración pública, y la Ley 190/95 o Estatuto Anticorrupción. Recientemente fue expedida la Ley 850/03 que formaliza el mecanismo de las Veedurías Ciudadanas, reglamentando su funcionamiento.

Las hay coyunturales y permanentes¹¹, formales e informales, impulsadas unas por las mismas entidades estatales que son objeto del control, y otras organizadas con total independencia del Estado¹². La participación ciudadana en las veedurías es, generalmente, de iniciativa propia¹³. Su conformación y funcionamiento no están atados a la voluntad política o a la convocatoria del gobernante¹⁴. Miles de ejemplos de veedurías pueden registrarse en el país desde 1989 con las veedurías populares del PNR¹⁵: veedurías a pequeñas y a grandes licitaciones y contratos; a procesos políticos, administrativos o judiciales de relevancia política para el país; a procesos electorales, etc.; en fin, veedurías a lo largo y ancho del país¹⁶.

11 Son ejemplo de veedurías permanentes: Grupo de Veeduría Ciudadana del Amazonas, Red VER, Red de Veedurías de Cartagena, Fundación Comité de Veedurías del Atlántico, Veedurías de Neiva, y Veeduría al Plan de Desarrollo de Medellín. Es un ejemplo de veeduría coyuntural, la realizada al proceso 8.000.

12 Transparencia por Colombia. *Para fortalecer el control ciudadano en Colombia*. Cuaderno de Transparencia No. 2, Bogotá, 2000. p. 27-28.

13 ARISTIZÁBAL, Darío, GARZÓN, Claudia, OMAÑA, Carmen, RAMÍREZ, Paola, SANTANA, Diana. *Sistematización de experiencias de veedurías ciudadanas y control social en la administración pública. Estrategias de participación ciudadana*. Trabajo de grado, Universidad de la Salle, Facultad de Trabajo Social. Bogotá, 2001. p. 119.

14 VELÁSQUEZ – GONZÁLEZ. Op. cit., p. 185.

15 Ibid, p.19.

16 VELÁSQUEZ – GONZÁLEZ. Op. cit., p. 185. Cita el estudio «Evaluación de la descentralización en el sur occidente colombiano», de Foro Nacional por Colombia, Cali. 1999, en el cual, a partir de una muestra de 18 municipios, se observó que las veedurías eran las instancias que aparecían prácticamente en todos los municipios por encima del CTP y de otros espacios de participación. Op. cit., p. 185

Los documentos consultados sobre las prácticas del control social en el país muestran que una amplia lista de ONG han venido adelantando ejercicios de control social, coyunturales o permanentes, por medio de veedurías o de otros mecanismos inéditos o informales, como los observatorios, en alianzas o no con otras organizaciones sociales, asociaciones gremiales, universidades o medios de comunicación¹⁷, con una dinámica importante de trabajo en defensa de lo público y mostrando las potencialidades de la figura de la veeduría ciudadana. Merece destacarse, tanto el papel de las cámaras de comercio en la capacitación y conformación de veedurías ciudadanas en varias ciudades del país, como el de algunas ONG, en cuanto al desarrollo de metodologías para el ejercicio del control social.

Los porcentajes de uso de la veeduría, aunque bajos en términos generales, no son nada despreciables en el conjunto de los mecanismos de participación. El estudio de Velásquez-González (2002) arrojó que el 8% de los encuestados ha pertenecido a algún canal formal de participación, y de estos, el 14% lo ha hecho en veedurías, después de las JAL (33%) y de los foros educativos (18%)¹⁸. En el estudio de Sudarsky (1997), el 29% de los encuestados conoce o usa las veedurías¹⁹ y para el DNP-PNUD-ACCI-GTZ-FONADE (2002), en el 65% de los municipios estudiados se constituyeron veedurías con distintos propósitos²⁰.

17 Algunos ejemplos de ONG y asociaciones gremiales son: Cámaras de Comercio, Fundación Corona, Corporación Excelencia en la Justicia, Confederación de Cámaras de Comercio, Corporación Cívica de Caldas, Red Nacional de Mujeres, Comité Intergremial del Norte de Santander, Fundación Cívica de Cartagena, Foro Nacional por Colombia, Corporación Viva la Ciudadanía, Consejo Gremial y Empresarial del Cauca, y 51 organizaciones sociales y gremiales que adelantan la Veeduría al Plan de Desarrollo de Medellín. Ejemplos de organizaciones sociales especializadas en el tema de la lucha contra la corrupción o en el control social son: Corporación Transparencia por Colombia, Fundación Protransparencia Atlántico, Corporación Risaralda Ética, Corporación Cartagena Honesta y Fundepúblico. Respecto a Programa de control de Universidades se tienen por conocidos el de Ciencia Política de la Universidad de los Andes, Ciencias Políticas de la Universidad Javeriana en Cali y de la Corporación Universitaria Tecnológica de Bolívar.

18 VELÁSQUEZ - GONZÁLEZ. Op. cit., p. 143.

19 SUDARSKY ROSEMBAUM, John. *El capital social de Colombia*. DNP. Imprenta Nacional. Bogotá, noviembre de 2001. p. 148.

20 DNP-PNUD-ACCI-GTZ-FONADE. *Evaluación de la descentralización municipal en Colombia: balance de una década*. Tomo II. Bogotá, 2002. p. 290. El universo del estudio fue el conjunto de municipios del país. Se aplicó una muestra representativa para el país de 148 municipios de diferentes tamaños y regiones.

La participación ciudadana en las veedurías es, generalmente, de iniciativa propia. Su conformación y funcionamiento no están atados a la voluntad política o a la convocatoria del gobernante.

Quienes más participan en las veedurías son los hombres (18% frente a 9.4% de mujeres), los mayores de edad (15% entre 36 y 45 años) con peso en los adultos mayores (16% mayores de 55) y los del estrato medio (35.4%). Las veedurías se presentan con mayor frecuencia en ciudades pequeñas (18.6%) y en segundo lugar en Bogotá (15%)²¹.

(iii) Órganos o instancias institucionalizadas o formalizadas de participación ciudadana de tipo territorial, sectorial y exclusivo de control social, convocados por el Estado

Hay una gran cantidad de las instancias u órganos formales de participación ciudadana, establecidos en la ley o reglamento, que tienen, además de los alcances principales asignados por la ley (consulta, decisión, iniciativa, concertación, debate), funciones de vigilancia o fiscalización²². Estas instancias u órganos son territoriales y sectoriales. Por otra parte, existen otros órganos institucionalizados que están concebidos únicamente para hacer control social. La relación entre los dos grupos se encuentra en que su convocatoria depende de la voluntad del Estado. En el siguiente cuadro se muestran dichas instancias u órganos de participación ciudadana, señalando la norma de creación o regulación y su carácter, en términos de los miembros que los componen, siendo el carácter mixto aquel en el que participan tanto autoridades estatales como representantes de la sociedad civil o ciudadanos independientes:

21 VELÁSQUEZ - GONZÁLEZ. Op. cit., p. 191.

22 Según el listado que presenta Velásquez - González, de 29 instancias de participación el 70% tienen funciones de control y vigilancia. p. 98-102.

INSTANCIA DE PARTICIPACIÓN	NORMA QUE REGULA	CARÁCTER POR COMPOSICIÓN
Comité Municipal de Integración y Desarrollo de la Comunidad	Decreto 0646/92	Mixto
Comité de Participación Comunitaria	Decreto 1216/89 Decreto 1416/90	Mixto
Veedurías en salud	Ley 100/93	
Comité de Ética Hospitalaria	Dcto. 1757/94	Mixto
Comisión Nacional (departamental y municipal) de Policía y Participación Ciudadana	Ley 62/93	Mixta
Consejo Municipal de Desarrollo Rural, CMDR	Ley 101/93 Ley 160/94	Mixto
Juntas Municipales, Departamentales y Nacional de Educación, JUME	Ley 115/94	Mixto
Consejos Directivos Escolares	Ley 115/94	Mixto
Foros Educativos municipales, distritales, departamentales y nacionales.	Ley 115/94	Abiertos al público en general
Consejos Territoriales de Planeación, CTP	Ley 152/94	Representantes de sectores sociales
Consejo Consultivo de Planificación de Territorios Indígenas	Ley 152/94	Representantes sociales
Consejos Territoriales de Seguridad Social	Decreto 1877/94	Mixto
Junta Municipal de Deportes	Ley 181/95	Mixto
Consejo Municipal de Juventud	Ley 375/97	Exclusivo de jóvenes
Consejo Consultivo de Ordenamiento	Ley 388/97	Mixto
Consejo Municipal de Cultura	Ley 397/97	Mixto
Comisión Nacional para la Moralización - Sub comisión ciudadana	Ley 190/95 Decreto 1681/97	Mixta
Consejos Ciudadanos de Control de Gestión y de Resultados de la Inversión Pública	Ley 489/98 Decreto 1714/00	Exclusivo de representantes de CTP y organizaciones sociales

En lo que respecta a la función de control sobre las instancias de participación ciudadana territoriales y sectoriales, mencionadas, no hay mayor información pues los estudios son escasos al analizar esta dimensión. No obstante, a continuación se presentan los datos más importantes encontrados:

Según el balance de la descentralización en Colombia llevado a cabo por el DNP-PNUD-ACCI-GTZ-FONADE (2002), en la mayoría de los municipios no existen mecanismos de control social a la ejecución de las inversiones²³.

En cuanto al control social a la ejecución de los planes territoriales de desarrollo, tenemos que el PNUD-ACCI-GTZ-FONADE (2002) muestra que solo el 30% de los Consejos Territoriales de Planeación CTP existentes continuó, en condiciones precarias de operación²⁴, haciendo control a la ejecución. Por otra parte, el proyecto *Promoción y desarrollo de la planeación participativa a través del fortalecimiento de los Consejos Territoriales de Planeación - CTP*, adelantado por la Defensoría Delegada para el Estudio y Defensa del Derecho a la Participación Ciudadana de la Defensoría del Pueblo (2002)²⁵, muestra que un 57.2% de los CTP reportados, lleva a cabo estas funciones de control, y el 44.4% hacen seguimiento al POT del municipio²⁶.

El sector salud es uno de los más avanzados en el desarrollo del control social. Debido a los problemas detectados en el manejo de los recursos y afiliaciones especialmente en el régimen subsidiado, el Ministerio de Salud ha impulsado con mayor énfasis la participación

23 DNP-PNUD-ACCI-GTZ-FONADE. Op. cit., p. 291

24 Ibid., p. 289.

25 Defensoría del Pueblo – ASDI Agencia Sueca de Cooperación Internacional para el Desarrollo – Consejo Nacional de Planeación. *Informe de la primera encuesta nacional de Consejos Territoriales de Planeación – 2001*. Imprenta Nacional. Bogotá, 2002. p. 36. El número de municipios que contestaron la encuesta fueron 677 y se reportaron CTP en el 71.94% de éstos.

26 Ibid., p. 41.

en la vigilancia y el control de la inversión²⁷. En 236 municipios del país objeto de un estudio (de 12 departamentos), se conoce de la existencia de 1.485 Comités de Veeduría en Salud, de los cuales el 75% ejercen veeduría al Régimen Subsidiado y el 22% a otros proyectos²⁸. Los Comités de Veedurías en Salud no son los únicos que hacen control social al régimen subsidiado y a otros proyectos de inversión en salud en el municipio. También lo hacen las Juntas de Acción Comunal, organizaciones indígenas, comités cívicos, asociaciones campesinas, comités del Plan de Atención Básica, PAB, grupos de tercera edad, vigías de salud, comités de vigilancia epidemiológica comunitaria, gestores de salud, grupos de adolescentes, clubes de amas de casa y sindicatos²⁹. Como lo señala el Ministerio de Salud, si bien estos grupos no representan un alto porcentaje en materia de control, “es necesario tenerlos en cuenta para convocarlos y evitar duplicidades, esfuerzos y fragmentación de la población”³⁰.

En cuanto a los órganos exclusivos para el control social, son dos las instancias de participación ciudadana que se han consagrado formalmente en el país: los Consejos Ciudadanos de Control de Gestión y de Resultados de la Inversión Pública, CGRI, y la Comisión Nacional de Moralización.

La actual Comisión Nacional de Moralización es el resultado de la fusión de dos entidades: la Comisión Nacional de Moralización y la Comisión Ciudadana de Lucha Contra la Corrupción, la cual estaba contemplada inicialmente en la Ley 190/95, y que por el Decreto 1681/97 pasó a ser parte de la Comisión Nacional, la cual fue reestructurada el 9 de julio de 1999 por el Decreto 978, creando dos subcomisio-

27 Ministerio de Salud, Dirección General de Descentralización y Desarrollo Territorial, Subdirección de Participación Social. *Informe de seguimiento al ejercicio de participación social en departamentos y distritos*. Marzo 2002. p. 4.

28 Ibid., p. 9 y 10.

29 Ibid., p. 10.

30 Ibídem.

En cuanto a los órganos exclusivos para el control social, son dos las instancias de participación ciudadana que se han consagrado formalmente en el país: los Consejos Ciudadanos de Control de Gestión y de Resultados de la Inversión Pública, CGRI, y la Comisión Nacional de Moralización.

nes: Subcomisión Institucional y Subcomisión Ciudadana. La primera constituida por miembros del alto gobierno, mientras la segunda solo por miembros de la sociedad civil, lo que da como resultado una entidad de carácter mixto.

Con el fin de constituir la Subcomisión Ciudadana se realizó una convocatoria para que las organizaciones de la sociedad civil postularan sus candidatos, entre los cuales se realizó una preselección; la elección quedó pendiente por parte del Presidente de la República para proceder a su instalación³¹.

Esto repercutió directamente en la conformación de los CGRI, el otro mecanismo exclusivo de control (de participación netamente ciudadana), pues el Decreto 1714/00 determinó que la convocatoria para conformarlo sería realizada por la Subcomisión Ciudadana, inexistente en la actualidad.

(iv) Usuarios de servicios públicos domiciliarios y salud

En materia de servicios públicos domiciliarios, el Comité de Desarrollo y Control Social y los Vocales de Control (Ley 142/94 y Decreto 2517/99) además de desarrollar tareas de control, llevan a cabo labores de gestión. Un estudio realizado en 1998 por la Universidad Nacional en 50 municipios concluyó que el proceso de conformación de estos comités era lento, los pocos conformados no lograban tener vida propia, los ciudadanos/usuarios no tenían suficiente conocimiento sobre su papel en la convocatoria y organización³². Los Comités de Desarrollo y Control Social de los Servicios Públicos Domiciliarios son activos en el 40% de los Municipios³³. Con relación a la participación

31 Informe enviado por el Programa Presidencial de Lucha Contra la Corrupción. Bogotá, junio 18 de 2002

32 BUITRAGO R, Claudia M. *El Control Social en los servicios públicos domiciliarios: una experiencia con pocos avances*. Mimeo. Bogotá, s.f.

33 DNP-PNUD-ACCI-GTZ-FONADE. Op. cit., p. 291.

de usuarios en las juntas directivas de las empresas de servicios públicos, se reportó que antes de 1994 se produjeron experiencias en solamente el 8% de los municipios y después de 1994, aumentó al 54%. Para el año 2000 existía representación de los Vocales de dichos comités de desarrollo y control social, o de otro tipo de usuarios, en las juntas directivas de las empresas de servicios públicos, en el 42% de los municipios³⁴.

Estudiosos del tema señalan que existe una tendencia a la instrumentalización de los comités por parte de las entidades prestadoras de servicios y la Superintendencia de Servicios Públicos, “como meros tramitadores de recursos”³⁵. Una dificultad que se presenta para las entidades privadas prestadoras de servicios es que no opera la figura del Vocal.

En cuanto a los usuarios de los servicios de salud, tenemos a las Asociaciones o Ligas (Decreto 1757/94), que ejercen control en las empresas prestadoras de servicios y en las aseguradoras. El estudio realizado por el Ministerio de Salud muestra que solo el 10% de las entidades prestadoras de servicios de salud (IPS y ESE, privadas y del Estado) cuentan con Asociaciones de Usuarios para el ejercicio del control³⁶. Un 9.7% de la ciudadanía participa o ha participado en estas ligas o asociaciones de usuarios³⁷.

Para el caso de las asociaciones de usuarios de EPS, ARS y ESS, tenemos que existe un 45% de las empresas que cuentan con el espacio de participación y control³⁸. En términos locales se tiene que en el 70% de los municipios existen asociaciones o ligas de usuarios³⁹.

34 Ibídem.

35 BUITRAGO R, Claudia M. *El control social en los servicios públicos domiciliarios: más derechos en el papel y menos en la realidad*. Mimeo. Bogotá, 2001.

36 Minsalud. Op. cit., p. 13.

37 VELÁSQUEZ - GONZÁLEZ. Op. cit., p. 183.

38 Minsalud. Op. cit., p. 15.

39 DNP-PNUD-ACCI-GTZ-FONADE. Op. cit., p. 290.

Estudiosos del tema señalan que existe una tendencia a la instrumentalización de los comités por parte de las entidades prestadoras de servicios y la Superintendencia de Servicios Públicos, “como meros tramitadores de recursos”.

(v) Medios de comunicación

Los medios de comunicación han venido desarrollando experiencias de control en diferentes ámbitos de la gestión pública, pues sus características los convierten en un mecanismo apto para esta labor. Aparte de la capacidad intrínseca de los medios para hacer control social, la Ley 190/95 incluyó un capítulo especial para la intervención de éstos en la lucha contra la corrupción, en donde se reconoce su importancia como actores claves el proceso⁴⁰.

En general, los medios de comunicación han mostrado disposición para hacer visible información pública y resultados relacionados con actividades de control social, apoyando labores desarrolladas por los ciudadanos.

Algunos medios de comunicación han desarrollado ejercicios de control social a través del monitoreo, tales como El Tiempo con *Bogotá Cómo Vamos* y *Concejo Cómo Vamos*, o City TV con la experiencia coyuntural de *Elefantes Blancos*.

Por otra parte, algunos periodistas han emprendido investigaciones sobre temas de corrupción en distintas regiones del país. Uno de los casos más destacados es el del Orlando Sierra, periodista de La Patria, asesinado el 1 de febrero de 2002 luego de una serie de denuncias sobre corrupción en el departamento de Caldas. Además de las propias investigaciones en materia de corrupción, algunos medios de comunicación han dispuesto buzones para que el público denuncie.

Un indicador del grado de desarrollo del control social en los medios de comunicación, es el alto número de trabajos presentados por periodistas en la *I edición del Premio a la Mejor Investigación de*

40 Ley 190 de 1995. Cap. VII.

un caso de corrupción publicado en los medios latinoamericanos, llevado a cabo en 2002, apoyado por Transparencia Internacional para América Latina y el Caribe, el Instituto de Prensa Sociedad de Perú y Open Society. El total de investigaciones presentadas fue de 96, de las cuales el 30.2% (29 trabajos) se generó en Colombia.



**CÓMO Y DÓNDE SE HACE
EL CONTROL SOCIAL EN COLOMBIA**

Las experiencias de control social a la administración pública en el país muestran sus amplias posibilidades, tanto en términos de sus alcances u objetivos, como de los ámbitos, materias, entidades y funcionarios objeto del control social.

Los propósitos u objetivos del control social en Colombia abarcan una amplitud de aspectos y ámbitos que van de la prevención a la acusación y sanción. Algunas de las formas para lograr los propósitos son los siguientes:

- Hacer visible y difundir al público información oficial.
- Recomendar medidas para hacer más transparentes la información, las reglas de actuación y/o la toma de decisiones.
- Denunciar o demandar judicial, disciplinaria o fiscalmente, con fines de corrección y/o de sanción.
- Criticar con fines de corrección o de sanción social.
- Hacer seguimiento para verificar cumplimiento de actividades con fines de prevención, corrección o información al público.
- Hacer seguimiento al cumplimiento de compromisos y metas de las autoridades, con fines de debate, crítica o corrección.

- Medir factores de desempeño institucional con fines de debate, crítica o corrección.
- Promocionar compromisos éticos entre y/o con servidores públicos, sobre asuntos generales o particulares de interés general.
- Pedir rendición de cuentas a las autoridades.

Respecto a dónde se ubica el control social, la respuesta es tan amplia como amplios son los asuntos y escenarios del Estado y los asuntos públicos que conciernen a la sociedad en general. En Colombia no existe ninguna entidad pública que no haya sido objeto de control: el Congreso, la rama ejecutiva en el nivel central, la rama judicial, las superintendencias, las autoridades electorales, las alcaldías, las consejerías, los concejos municipales, las empresas de servicios públicos, el financiamiento electoral, las regalías, la contratación, los planes de desarrollo, la elección de funcionarios, etc.

Para ilustrar lo anterior, a continuación se presentan una serie de experiencias de control social que se han venido desarrollando en el país. Se encuentran organizadas por materias o ámbito del control, indicando, cuando es posible determinarlo, el alcance de cada experiencia:

ÁMBITO O MATERIA DEL CONTROL	NOMBRE DEL EJERCICIO	ALCANCE Y OBJETO
Corporaciones de elección popular	<p>Concejo Cómo Vamos. Promovido, desde 2002, por la Fundación Corona, la Casa Editorial El Tiempo y la Cámara de Comercio de Bogotá⁴¹.</p> <p>Concejo Visible – Observatorio del Concejo Distrital de Cartagena de Indias. www.concejovisible.org: Proyecto de la Fundación Cívico Social Pro-Cartagena (FUNCICAR), la Cámara de Comercio de Cartagena y la Red de Veeduría Ciudadana de Cartagena⁴².</p> <p>Concejo Visible Santiago de Cali – Santiago CE-VE de Cali. Ejercicio iniciado en 2003 por la carrera de Ciencia Política de la Universidad Javeriana de Cali.</p> <p>Congreso Visible. Proyecto del Departamento de Ciencia Política de la Universidad de los Andes, con el apoyo de Confecámaras, OIM, El Tiempo, Conferencia Episcopal Colombiana, Fundación ANDI, Publicaciones Semana, Asociación Bancaria, El Espectador y NED⁴³.</p> <p>Denuncia para Pérdida de Inversión. Entre 1991 y 2003, el 22% de las Pérdidas de Inversión contra Congresistas han sido promovidas por la Red de Veedurías RED VER⁴⁴.</p> <p>Comisión ciudadana de seguimiento al Proceso 8000. Seguimiento a la investigación del Congreso sobre el ingreso de dineros del narcotráfico en la campaña electoral de 1994⁴⁵.</p>	<p>Hace seguimiento a la gestión del Concejo de Bogotá y divulga su desempeño.</p> <p>Busca acercamiento de la ciudadanía al Concejo, mediante la divulgación de las actividades de dicha corporación.</p> <p>Hace sistematización y divulgación de la labor de los concejales de Cali.</p> <p>Busca acercar a la ciudadanía al Congreso de la República mediante un proceso de seguimiento y de divulgación de la actividad legislativa.</p> <p>Busca sanción política y disciplinaria a los congresistas que hayan violado el régimen de inhabilidades, incompatibilidades y conflicto de intereses.</p> <p>Hace seguimiento y evaluación del proceso y divulgar en forma masiva las conclusiones.</p>
Electoral	<p>Votebien.com. Participaron Transparencia por Colombia, Revista Semana, Congreso Visible, Fescol, El Colombiano, El País, Colprensa, La FM de RCN Radio, Universidad Externado de Colombia y Terra Lycos. Se llevó a cabo en las elecciones para Congreso y Presidencia en el año 2002⁴⁶.</p>	<p>Busca fortalecer un voto más informado a través de la utilización de Internet; visibilizar propuestas de candidatos a cargos de elección popular en torno al tema de la lucha contra la corrupción, y promover compromisos de los candidatos respecto a la integridad y la transparencia.</p>

41 www.eltiempo.com.co/concejocomovamos/

42 Transparencia por Colombia. *Respuestas al Comité de Expertos del Mecanismo de Seguimiento de la Implementación de la Convención Interamericana Contra la Corrupción, Primera Ronda. Bogotá, Septiembre de 2002.* p. 26.

43 www.congresovisible.edu.co

44 Transparencia por Colombia. *Experiencias de Control Social en Colombia – Resultados del Programa de Ampliación y Cualificación del Control Social Primera Convocatoria 2002 – 2003.* Colección Cuadernos de Transparencia. Cuaderno No. 7. Bogotá, enero de 2004.

45 Transparencia por Colombia. *Para fortalecer el control...* Op. cit., p. 37.

46 Transparencia por Colombia. *Informe Anual 2002.* p. 35.

ÁMBITO O MATERIA DEL CONTROL	NOMBRE DEL EJERCICIO	ALCANCE Y OBJETO
	<p>Pacto por la Transparencia. Promovido por el Programa Presidencial de Lucha Contra la Corrupción, Confecámaras y otras organizaciones de la sociedad civil en las elecciones territoriales de 2001⁴⁷.</p> <p>Candidatos Visibles Desarrollado desde 1998 por el Departamento de Ciencia Política de la Universidad de Los Andes⁴⁸.</p> <p>Veeduría Ciudadana a la Elección Presidencial (1998). Convocada por el Consejo Gremial, la Fundación Social y Fundepúblico⁴⁹.</p>	<p>Impulsa compromisos por la integridad de candidatos a alcaldías y gobernaciones, con organizaciones sociales como testigos o garantes.</p> <p>Entrega información oportuna, objetiva, veraz e imparcial a la ciudadanía acerca de la hoja de vida de los candidatos al Congreso y a la Presidencia de la República (trayectoria, logros, propuestas, financiación y otros).</p> <p>Vigilancia sobre monto, procedencia y utilización de recursos en las elecciones presidenciales.</p>
Departamento/ Municipio/ Distrito	<p>Veeduría al Plan de Desarrollo de Medellín. Desarrollada desde 1996 por 51 organizaciones sociales y gremiales⁵⁰. Las organizaciones participantes han sido: Asociación Nacional de Industriales, ANDI; Seccional Antioquia de Comfenalco; Comité Intergremial de Antioquia; Comité Privado de Asistencia a la Niñez, PAN; Corporación Conciudadanía; Corporación Convivamos; Corporación Educativa Combos; Corporación Mundial de la Mujer; Corporación Penca de Sábila; Corporación Región; Corporación Vamos Mujer; Corporación Viva la Ciudadanía; EntreTodos; Escuela Nacional Sindical, ENS; Federación Antioqueña de ONG; Fundación Social; Instituto Popular de Capacitación, IPC; ProAntioquia; Mesa de Educación de Medellín; Mesa de Empleo de Medellín; Mesa de Trabajo Mujer de Medellín⁵¹.</p> <p>Bogotá Cómo Vamos. Desarrollada desde 1998 por la Fundación Corona, El Tiempo, la Cámara de Comercio de Bogotá y City TV⁵².</p>	<p>Hacer seguimiento al cumplimiento de metas del plan de desarrollo de Medellín; aportar elementos de análisis a la ciudadanía y a la administración pública sobre resultados de políticas, impactos y transparencia en aplicación de recursos; promover nuevas formas de colaboración entre el sector público y la sociedad civil; y fomentar cultura ciudadana.</p> <p>Busca evaluar el mejoramiento de la calidad de vida de Bogotá y brindar información veraz y oportuna a la ciudadanía, a través de un conjunto de indicadores de resultado.</p>

47 Transparencia por Colombia. *Respuestas al Comité de Expertos...* Op cit., p. 27.

48 www.candidatosvisibles.edu.co

49 Transparencia por Colombia. *Para fortalecer el control...* Op. cit., p. 37.

50 www.veeduriamedellin.org.co

51 *Entre Todos* reúne nueve fundaciones empresariales y tres empresas: Proantioquia, Fundación Social, Concreto, Fenalco Solidario, Corona, Bancolombia, Éxito, Suramericana, Cámara de Comercio; Jaime Uribe y Asociados, Enka de Colombia, Simesa. Por otra parte, el *Comité Intergremial* reúne 18 gremios empresariales de la región.

52 Transparencia por Colombia. *Respuestas al Comité de Expertos...* Op cit., p. 27.

ÁMBITO O MATERIA DEL CONTROL	NOMBRE DEL EJERCICIO	ALCANCE Y OBJETO
	<p>Manizales Cómo Vamos. Llevado a cabo en 2002 por la Corporación Cívica de Caldas, retoma el modelo de <i>Bogotá Cómo Vamos</i>⁵³.</p> <p>El Alcalde Pasa al Tablero. Llevado a cabo en Manizales por la Corporación Cívica de Caldas en el año 2002⁵⁴.</p> <p>Elefantes Blancos. Desarrollado por City TV en 1999⁵⁵.</p> <p>Seguimiento al Plan de Desarrollo del Departamento de Casanare. Se lleva a cabo desde el 2003 por el Consejo Departamental de Planeación de Casanare, con el apoyo de Transparencia por Colombia y la Cámara de Comercio de Casanare.</p>	<p>Hace seguimiento a algunos aspectos (salud, educación seguridad) del plan de desarrollo de Manizales y suministra información a la ciudadanía sobre resultados del seguimiento.</p> <p>Pide rendición de cuentas al Alcalde sobre la gestión municipal.</p> <p>Identifica y difunde ante la opinión pública, la existencia de obras públicas de infraestructura inconclusas, motivando la intervención de los órganos de control del Estado para identificar y sancionar los responsables.</p> <p>Hace seguimiento y evalúa la ejecución del Plan de Desarrollo Departamental.</p>
Rama judicial	<p>Veeduría a la elección de Magistrados de Consejo de Estado y Corte Suprema de Justicia. Realizada en 1999 por la Corporación Excelencia en la Justicia, Fundación Social, Fundepúblico y universidades⁵⁶.</p> <p>Estudio sobre impunidad judicial en Cartagena. Llevado a cabo por la Corporación Cartagena Honesta en septiembre de 2003.</p>	<p>Vigila la transparencia en los nombramientos, mediante el estudio de hojas de vida de candidatos para determinar el cumplimiento de requisitos y no la designación por influencia.</p> <p>Mide el nivel de impunidad en Cartagena y en particular cuando se trata de investigaciones penales contra funcionarios de la rama judicial, soportado en información correspondientes a los años 2000, 2001 y 2002.</p>
Entidades del nivel central	<p>Índice de Integridad de entidades públicas. Realizado por Transparencia por Colombia. Midió, en una primera calificación (septiembre de 2000), a 88 entidades y a las tres ramas del poder público y a los órganos de control⁵⁷.</p>	<p>Mide el desempeño de entidades públicas del orden nacional en relación con tres factores: transparencia; control y sanción; y eficiencia e institucionalidad.</p>

53 Ibídem.

54 Ibídem.

55 Transparencia por Colombia. *Respuestas al Comité de Expertos...* Op cit., p. 26.

56 Transparencia por Colombia. *Para fortalecer el control...* Op. cit., p. 38 y 39

57 Transparencia por Colombia. *Índice de Integridad.* Bogotá, 2002

ÁMBITO O MATERIA DEL CONTROL	NOMBRE DEL EJERCICIO	ALCANCE Y OBJETO
Políticas o programas nacionales	<p>Reunirse. Ejercicio académico proactivo sobre los programas de la Red de Solidaridad Social, llevado a cabo por siete universidades con la coordinación de la Universidad de los Andes.⁵⁸</p> <p>Veeduría a la selección por mérito de directivos regionales del ICBF, Sena, ISS u Oficinas de Trabajo. Llevado a cabo entre 2002-2003 por Transparencia por Colombia.⁵⁹</p>	<p>Hace seguimiento para detectar problemas estructurales y operacionales del progreso de los programas de la Red de Solidaridad Social y sugerir recomendaciones.</p> <p>Hace seguimiento al cumplimiento de reglas establecidas en el proceso para fortalecer condiciones de transparencia del proceso.</p>
Regalías	<p>Veeduría a las Regalías en Cartagena. Llevada a cabo entre 2000 y 2002 por la Veeduría de la Comuna 11 de Cartagena con el apoyo de la Corporación Convergencia y la Escuela de Liderazgo de Viva la Ciudadanía.⁶⁰</p>	<p>Vigila la inversión de los recursos provenientes de Regalías Petroleras que realiza el Distrito de Cartagena y propende porque la inversión de ellas esté basada en la priorización de obras hechas por la comunidad.</p>
Contratación	<p>Pacto de Integridad. Desarrollado por Transparencia Internacional y ajustada para su aplicación en Colombia por Transparencia por Colombia. Se han realizado 60 ejercicios de Pactos entre agosto de 1998 y diciembre de 2002. La metodología, en lo concerniente a la discusión pública de las reglas del juego fueron recogidas por el Gobierno Nacional mediante el decreto 2170/02.⁶¹</p>	<p>Busca ampliar los mecanismos para la discusión pública de reglas de la licitación (uso de Internet; publicación de prepliegos, pliegos, adendos, comentarios y preguntas de interesados y ciudadanía, informe de evaluación de propuestas, comentarios al informe de evaluación de propuestas y resolución de adjudicación; y obligatoriedad de la audiencia pública). Busca generar compromisos voluntarios de funcionarios y de proponentes para no romper la licitación.</p>
Educación	<p>Proyecto "Educación, compromiso de todos". Alianza entre casa Editorial El Tiempo, Unicef, Corporación Región, Fundación Corona, Fundación Restrepo Barco y Corpoeducación.⁶²</p>	<p>Hace seguimiento a las políticas públicas en educación e informa a la ciudadanía sobre temas del sector.</p>

58 RESTREPO, Darío. *Dilemas de la planeación participativa: relaciones entre el Estado, las Ongs y las comunidades*. En: Enlaces y Rupturas: experiencias de participación representativas de una década en Colombia. Diakonía/Parcomun. Bogotá, 2002. p. 65.

59 Transparencia por Colombia. *Informe final de la veeduría al proceso de selección por mérito de directores/as y gerentes/as regionales del ICBF, SENA, ISS y oficinas de trabajo*. Bogotá. 2003.

60 Corporación Convergencia. *Control social a la regalías petroleras directas. Experiencia de la comuna 11, zona suroccidental de Cartagena*, 2002. p.36.

61 Transparencia por Colombia. *Notas de Transparencia No. 4*. Pág. 6; Informe a la Asamblea 2002. p. 15.

62 El Tiempo, 15 de septiembre de 2003, Bogotá, p. 2-19.



**CON QUÉ SE HACE CONTROL SOCIAL EN
COLOMBIA: RECURSOS Y HERRAMIENTAS**

Los medios y herramientas legales que posibilitan el ejercicio del control social a la gestión pública en el país están definidos normativamente. En el concierto latinoamericano, Colombia se destaca por el desarrollo de una amplitud de recursos de que dispone la ciudadanía, unos individuales, otros colectivos. Se trata de un conjunto de mecanismos directos e indirectos, administrativos, políticos o judiciales que tiene en sus manos la ciudadanía para ejercer el control. Ellos son:

RECURSO	NORMA QUE LO REGULA
Acceso a la información, derecho de petición, mecanismos información	Constitución Política Art. 23 Ley 734/02 Ley 598/00
Acción pública de inconstitucionalidad	Constitución Política Art. 241 No. 1, 4, 5.
Demanda de pérdida de investidura	Constitución Política Art. 179, 183, 184, 237, 291
Acción de Tutela	Decreto 2591/91 Decreto. 306/92
Revocatoria del mandato de alcaldes y gobernadores	Ley 134/94 Art. 64, 76
Cabildo abierto	Ley 134/94 Ley 507/99
Acción de cumplimiento	Ley 393/97
Acciones populares o de grupo	Ley 427/98 Ley 99/93
Audiencias Públicas	Ley 489/98 Art. 32 a 35
Queja, reclamo y denuncia a través de líneas telefónicas gratuitas, buzones de quejas en Internet	Ley 734/02 Código Disciplinario Único
Acción de nulidad	Código Contencioso Administrativo

En el estudio de USAID-Casals & Asociados (2001), a la pregunta, nombre cuáles son las actividades de participación y protección judicial ciudadana que ayudan a mantener y controlar al Estado, el 53.2% afirma no conocerlas y el 27.7% menciona la acción de tutela. El resto de mecanismos considerados en el cuestionario tienen un nivel de conocimiento menor al 3% por parte de los encuestados⁶³. Cabe resaltar que la denuncia es la más conocida después de la tutela con un porcentaje de 2.8%, la queja con 1.1.% y el derecho de petición con 1%. La queja y la veeduría obtienen una calificación de conocimiento del 1.1% y 1% respectivamente⁶⁴.

La encuesta de la Vicepresidencia de la República y el Banco Mundial (2002), respecto a la utilización del mecanismo de denuncia arrojó lo siguiente: a la pregunta de si conoce el procedimiento que debe seguir para denunciar un caso de corrupción, el 79% de los 3.493 usuarios de servicios del Estado entrevistados contestó que no. Sin embargo, el desconocimiento del procedimiento de denuncia es una razón secundaria dentro de las expresadas por los usuarios para no denunciar casos de corrupción. Estas fueron: no recibir protección contra las posibles represalias (78%), no poder probar nada (73%) “todo el mundo conoce los casos y nadie los denuncia” (73%). En contraste, el 41% de los 3.472 funcionarios entrevistados dijo que la razón por la cual no denuncia los casos de corrupción, se debe a desconocimiento del procedimiento de denuncia⁶⁵.

63 Los mecanismos incluidos en el cuestionario son: denuncia, acciones populares y de grupo, acción de cumplimiento, elecciones/ voto, queja ciudadana, veedurías, Derecho de Petición, audiencias públicas, junta administrativa local, ligas de consumidores, acción de nulidad, juntas de acción comunal, revocatoria del mandato, juzgados, derechos humanos/protección de derechos, Defensoría del Pueblo, participación ciudadana/org. comunitaria, cabildo abierto, referendo, plebiscito, centrales obreras, comité de desastres, contraloría/ contralor general, consejos de juventud, cámara de representantes, huelga, líderes comunitarios, comunas e iniciativa legislativa.

64 USAID - Casals & Asociados. *Transparencia y Buen Gobierno, en cuatro ciudades de Colombia - Una encuesta de percepción ciudadana*. Realizada por Mitchell A. Seligson de la Universidad de Pittsburgh. Bogotá, noviembre de 2001. p. 38.

65 Vicepresidencia de la República, Banco Mundial. *Corrupción, desempeño institucional y gobernabilidad en Colombia*, Bogotá D.C, marzo de 2002. Se aplicó la encuesta en siete ciudades capitales de departamentos en Colombia: Bogotá, Cali, Medellín, Cúcuta, Cartagena, Ibagué y Yopal, entre marzo y mayo de 2001, a 8.308 personas.

De recursos señalados en la tabla merecen que se haga mención particular los relacionados con la información (en tanto es un requisito *sine qua non* del control social), con el mecanismo de queja y la audiencia pública.

El derecho a la información

El acceso a la información es un requisito indispensable para el ejercicio del control social y para el incremento de la responsabilidad pública. En Colombia, la divulgación de información acerca de los asuntos públicos, principio de publicidad, debe orientar a los servidores públicos; toda la información estatal es pública a menos que una ley señale la reserva. Este principio de publicidad se hace efectivo, entre otras maneras, a través del derecho de petición, consagrado constitucionalmente. El desarrollo de políticas alrededor del principio tanto por parte del mismo Estado como por parte de la sociedad civil, avanza hacia mecanismos que permitan condicionar la entrega de la información pública a la ciudadanía, a que sea oportuna, completa, veraz, permanente y de fácil acceso.

Como fue puesto de presente en la respuesta que Transparencia por Colombia dio al citado cuestionario de la OEA sobre la evaluación de la puesta en marcha de la Convención Interamericana Contra la Corrupción, a pesar del amplio marco normativo que garantiza que las acciones y decisiones de los funcionarios del Estado sean conocidas por el público y el derecho de las personas a acceder a esa información, en la práctica es frecuente que los funcionarios públicos la oculten, que pongan trabas para su entrega, que desconfíen del ciudadano y se sientan prevenidos cuando éste acude a solicitar información⁶⁶.

Las dificultades no radican solamente en el acceso a los documentos, sino en la falta de difusión sobre los mecanismos de publi-

· Sin embargo, el
· desconocimiento
· del
· procedimiento
· de denuncia es
· una razón
· secundaria
· dentro de las
· expresadas por
· los usuarios para
· no denunciar
· casos de
· corrupción.

66 Transparencia por Colombia. *El Sistema Nacional de Integridad...* Op. cit., p. 125

cación y las fallas en la atención del derecho de petición⁶⁷. Un posible indicador de esta última situación podría ser el frecuente uso por parte de la ciudadanía del mecanismo de acción de tutela para buscar la protección del derecho de petición. Las estadísticas en materia de expedientes de tutela remitidos por todos los juzgados del país a la Corte Constitucional para su eventual revisión, muestran que el Derecho de Petición, con respecto a otros derechos invocados, es siempre el que más se reclama⁶⁸. Si bien no se puede afirmar que la totalidad de las acciones tienen como fin acceder a información pública en el marco de un ejercicio de control social, pues muchas de ellas se han interpuesto para lograr información o decisiones de interés particular, los avances de un estudio que adelanta Transparencia por Colombia sobre la materia indican que aproximadamente un tercio de acciones son interpuestas en ejercicio del control social.

El mecanismo de la queja

El Estatuto Anticorrupción (Ley 190/95) disponía en el Artículo 49, la creación de una línea telefónica gratuita en cada entidad pública para que la ciudadanía pudiese reportar cualquier información, denuncia o crítica sobre el funcionamiento de la entidad. Su creación quedó ligada a las dependencias encargadas de recibir, tramitar y resolver cualquier queja o reclamo, contenidas en el Artículo 53 de la misma ley. Sin embargo, cinco años después de entrada en vigencia esta ley, el Artículo 53 fue derogado por la Ley 617/00.

67 *Ibidem.*

68 Entre 1995 y 1999 del total de tutelas interpuestas en el país, los derechos más invocados, en su orden son: petición, igualdad y debido proceso. Así, para 1995, de un total de 35.354 tutelas interpuestas en todo el país, 6.236 lo fueron por derecho de petición (19%), y en 1996, de un total de 34.354 tutelas las que se tramitaron a través de petición ascendieron a 10.380 (30%). Aunque en 1997 y 1998 el número de tutelas por petición continuó en aumento (13.746 y 16.471, respectivamente) el porcentaje con respecto al total descendió levemente (27% del total para ambos años). Para 1999 tanto el número (9.714) como el porcentaje con respecto al total (15%) descendieron. A pesar de las fluctuaciones el mayor porcentaje de tutelas continúa interponiéndose por derecho de petición, antes que por cualquier otro derecho.

Merece destacarse el papel de la Contraloría Delegada para la Participación Ciudadana, a través de la Dirección de Atención Ciudadana, que en 2002 recibió 5.604 quejas (a nivel central y departamental). El 62.42% de éstas fueron tramitadas por la Contraloría y el resto fueron remitidas a las entidades correspondientes por no ser de competencia de la institución. Se sugiere que existe un progreso en el conocimiento de la ciudadanía a cerca de la función de la Contraloría General de la República, pues ha existido un aumento porcentual en los últimos años de las quejas que son competencia de la entidad⁶⁹.

Las audiencias públicas

Sin lugar a dudas este mecanismo de las audiencias públicas es un destacado procedimiento que facilita el control social, la deliberación pública y la voz ciudadana en la definición de asuntos de interés público. Ha sido utilizado en contratación y en materia ambiental y empieza a ser introducido para la rendición de cuentas de las autoridades. Fueron usadas para la identificación de proyectos con recursos de inversiones regionales por sectorizar (Ley 812/03, Art. 6 y Decreto 1940/03), facilitando el debate entre las organizaciones sociales, las autoridades departamentales y municipales, los parlamentarios y el DNP. La Ley 489/98 establece que las comunidades y las organizaciones podrán pedir su realización, sin que la solicitud o las conclusiones de las audiencias tengan carácter vinculante para la administración, pero con la obligación de explicar a las organizaciones las razones de la decisión adoptada.

Las estadísticas en materia de expedientes de tutela remitidos por todos los juzgados del país a la Corte Constitucional para su eventual revisión, muestran que el Derecho de Petición, con respecto a otros derechos invocados, es siempre el que más se reclama.

69 Ibid., p. 3.

A large, stylized graphic of an eye, rendered in shades of gray, occupies the central portion of the page. The eye is composed of several overlapping shapes: a large outer shape for the eye socket, a smaller inner shape for the iris, and a circular shape for the pupil. The overall effect is a minimalist, abstract representation of an eye.

**ALGUNAS DIFICULTADES PARA EL EJERCICIO
DEL CONTROL SOCIAL**

DE VEEDURÍAS

Algunos de los problemas que enfrenta la sociedad civil para llevar a cabo el ejercicio de control social en las veedurías están relacionados con la escasez de recursos económicos, de tiempo y de conocimientos⁷⁰. Adicionalmente se han señalado dificultades en torno a la inseguridad y a la falta de apoyo institucional. A continuación se hacen algunos comentarios sobre dichas dificultades:

- Falta de preparación del Veedor para el desempeño de su labor lo que puede encontrar explicación por la falta de información suficiente y oportuna de que se dispone y en la baja capacidad para manejar la información, una vez se tiene. Aún dentro de las mismas veedurías no siempre hay claridad acerca de su papel y sus alcances. A la pregunta, cuál debe ser el papel de la veeduría ciudadana, algunos veedores comentaron que estos organismos deben ser parte del Estado, órgano de control, o incluso, un partido de oposición.
- La situación de conflicto armado y de violación de derechos humanos generan inseguridad para quienes ejercen control social.

70 Transparencia por Colombia. *Para fortalecer el control...* Op. cit., p. 56.

Veedores han sido amenazados⁷¹, lo que empieza a convertir el control social en una actividad de alto riesgo para la vida y la integridad personal, en especial para quienes denuncian hechos de corrupción. En lo que va corrido del año 2003 han sido asesinados veedores en Córdoba, Tolima, Norte de Santander, Atlántico y Bolívar.

- La falta de recursos económicos para ejercer la labor y garantizar la independencia financiera y la autonomía de la veeduría. La falta de recursos incide también en los niveles de capacitación de los veedores, en su preparación para desempeñar sus tareas y responsabilidades, en la calidad y profundidad de sus investigaciones y en los alcances o en la cobertura de las veedurías⁷². Por lo general son los mismos veedores los que asumen con sus propios medios los gastos que demanda el desarrollo de la veeduría⁷³.
- Disponer de tiempo para participar resulta un recurso político definitivo en el ejercicio de la participación ciudadana en general. Particularmente las mujeres y las personas con vinculaciones laborales pueden ver la falta de tiempo como un obstáculo para impulsar o participar, especialmente en el control social, ya que implica asistir a reuniones y disponer de tiempo para leer y estudiar la documentación.
- Falta de credibilidad de las veedurías por parte de los sujetos del control, pues existe la percepción en algunos servidores públicos de que algunas tienen como propósito destruir instituciones oficiales u obstaculizar el desarrollo de la gestión pública⁷⁴, lo que repercute directamente sobre el desarrollo de las actividades y el indicado flujo de la información.

71 OEA/ Comité de Expertos del Mecanismo de Seguimiento de la Implementación de la Convención Interamericana Contra la Corrupción. *Informe sobre la implementación en Colombia de las disposiciones de la Convención seleccionadas para ser analizadas en el marco de la primera ronda*. Washington, julio 18 de 2003.

72 Transparencia por Colombia. *Para fortalecer el control...* Op. cit., p. 55.

73 ARISTIZÁBAL, GARZÓN, OMAÑA, RAMÍREZ, SANTANA. Op. cit., p. 119.

74 Transparencia por Colombia. *Para fortalecer el control...* Op. cit., p. 53. Esta conclusión también se apoya en ARISTIZÁBAL, GARZÓN, OMAÑA, RAMÍREZ, SANTANA. Op. cit., p. 101.

DE INSTANCIAS FORMALIZADAS O INSTITUCIONALIZADAS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA DE INICIATIVA ESTATAL

Creemos que varias situaciones pueden dificultar o impedir las funciones de control de las instancias formales impulsadas por iniciativa del Estado: (i) su creación y funcionamiento depende de la voluntad política de las autoridades municipales y departamentales, (ii) la falta de interés, conocimiento o recursos financieros de las organizaciones sociales o ciudadanos/as que hacen parte de la instancia de participación territorial, (iii) la presencia de conflictos de intereses entre los particulares del sector representado y los intereses generales que involucran el ejercicio de control, y (iv) la composición mixta de algunos, es decir la presencia de funcionarios públicos susceptibles de control, lo cual debilita la independencia necesaria para el ejercicio ciudadano.



**PROGRAMAS PARA EL FORTALECIMIENTO
DEL CONTROL SOCIAL**

El apoyo que la ciudadanía reciba del estado y de organizaciones de la sociedad civil para el ejercicio del control social resulta de particular importancia, sobre todo aquel que respete y fortalezca la autonomía. A continuación se mencionan algunos de los programas que se adelantan actualmente para promover o facilitar el control social.

El Plan Nacional de Formación para el Control Social a la Gestión Pública se viene adelantando desde el año 2001 con la participación del Departamento Administrativo de la Función Pública, la ESAP, el Ministerio de Protección Social, el Ministerio del Interior y la Justicia, la Superintendencia de Servicios Públicos, la Contraloría General de la República, la Defensoría del Pueblo, la Contaduría General de la Nación, la Veeduría Distrital, el Proyecto Sistema Nacional de Capacitación Municipal y la Federación de Municipios. Sobre este plan, el Gobierno reportó a la comisión de expertos de la OEA la conformación de 27 redes departamentales de control social y la formación de 800 multiplicadores para el control⁷⁵. Recientemente se publicaron los módulos de formación en control que apoyará el proceso del Plan. Cinco proyectos adelanta el Plan: (i) Fortalecimiento del control social territorial, (ii) Diplomado en Control Social en cinco departamentos: Cauca, Tolima, Risaralda, Huila y Quindío, (iii) For-

El apoyo que la ciudadanía reciba del estado y de organizaciones de la sociedad civil para el ejercicio del control social resulta de particular importancia, sobre todo aquel que respete y fortalezca la autonomía.

75 Transparencia por Colombia. *Respuestas al Comité de Expertos...* Op cit., p. 25.

mación en control social a autoridades tradicionales en comunidades en los departamentos de Caldas, Córdoba, Nariño y Huila, (iv) Diplomado sobre Promoción del Control Social a la Gestión Pública con Jóvenes Estudiantes, dirigido a docentes de los últimos grados de educación básica de colegios privados de los municipios de Medellín, Itagüí y San Pedro de los Milagros. Este diplomado formó a 150 profesores, los cuales vienen trabajando con 50 proyectos pedagógicos y de control, y (v) Fortalecimiento de las Redes en el nivel local.

La Contraloría General de la República, bajo la dirección de la Contraloría Delegada para la Participación Ciudadana, desarrolla estrategias de promoción de la participación ciudadana y de apoyo a las veedurías que constituya la sociedad civil, para una eficaz gestión fiscal. Las **Auditorías articuladas**⁷⁶, los **Comités de Vigilancia Ciudadana**⁷⁷ y las **Agendas Ciudadanas**, son programas llevados a cabo por la Contraloría General de la República. El primero viene desarrollándose desde el año 2001, con aproximadamente 300 organizaciones que adelantan cerca de 220 auditorías articuladas⁷⁸. Se trabaja con organizaciones civiles seleccionadas, a través de: (i) Mesas de Trabajo en las que se debaten los avances de la auditoría, (ii) discusión del borrador de informe final del resultado de la auditoría, y (iii) seguimiento al Plan de Mejoramiento adoptado por la entidad auditada⁷⁹. Respecto al segundo programa, han sido creados 165 **Comités de Vigilancia Ciudadana**, a proyectos regionales y locales de impacto⁸⁰, para lo cual se suscribieron 72 convenios de cooperación con Cámaras de Comercio y 30 con universidades y órganos de control, y se constituyeron 27 redes departamentales con un registro de 27.677 personas en la Red Activa de Participación Ciudadana⁸¹.

76 Resolución No. 5511 del 26 de agosto del 2003 del Contralor General de la República.

77 www.contraloriagen.gov.co

78 *Ibíd.*

79 Transparencia por Colombia. *Respuestas al Comité de Expertos...* Op cit., p. 24.

80 *Ibíd.*

81 VELÁSQUEZ - GONZÁLEZ Op. cit., p. 121.

Por último, se espera diseñar y ejecutar 51 **Agendas Ciudadanas** que pretenden la participación ciudadana en la construcción de mejores políticas públicas.

En el marco del Programa de Renovación de la Administración Pública, *Hacia un Estado Comunitario*⁸², la actual administración del presidente Uribe estableció como acción de corto plazo (en el aspecto de «una nueva cultura de lo público»), **el servicio al ciudadano y participación de la sociedad civil**; para ello se contempla promover y facilitar «la integración y participación de veedurías comunitarias en todas las actividades de la administración», entre otros instrumentos. Mediante esta estrategia, **Colombia Joven** desarrolla una metodología particular de participación de los jóvenes en la lucha contra la corrupción y pretende crear una red de veedurías juveniles, como vigilantes proactivos, y conformar comités de control juvenil⁸³. **Colombiemos**, del Programa Presidencial de Lucha contra la Corrupción, pretende la construcción de una red de ciudadanos por la vigilancia y defensa de lo público. Según datos del mismo programa, se encuentran hasta el momento más de 12.000 ciudadanos inscritos⁸⁴.

En el ámbito de la cooperación internacional, se menciona el “componente de control ciudadano” del Programa de lucha contra la corrupción que adelanta en el país la USAID, a través de Casals & Asociados, desde el año 2001. El programa ha apoyado, en los departamentos del Valle, Antioquia, Nariño y Atlántico, el desarrollo de 98 ejercicios de control puntuales y de corta duración y alcance, así como de tres ejercicios de gran envergadura que permiten un impacto significativo en la población⁸⁵. Como instrumento de apoyo se adelantan capacitaciones a las personas involucradas en las veedurías y se

En el marco del Programa de Renovación de la Administración Pública, *Hacia un Estado Comunitario*, la actual administración del presidente Uribe estableció como acción de corto plazo, **el servicio al ciudadano y participación de la sociedad civil.**

82 Directiva presidencial No. 10 del 20 de agosto de 2002.

83 www.colombiajoven.gov.co

84 www.anticorrupcion.gov.co/home/index.asp

85 Información suministrada por Casals & Asociados en septiembre 13 de 2003.

han publicado una serie de cartillas que enseñan el ejercicio del control. Se menciona que en el 2002 se llevó a cabo una **Sistematización de documentos sobre Control Social y Participación**, en la que se recogió información sobre 78 documentos (cartillas, libros, folletos, memorias) producidos en el país.

Desde la sociedad civil se mencionan el programa **Probidad** de Confecámaras, el de **Veedurías de las Cámaras de Comercio** y el de **Ampliación y Cualificación del Control Social** de Transparencia por Colombia. Iniciado a principios de 2002, éste último se propone apoyar, técnica y financieramente, ejercicios de control social de grupos organizados de la sociedad civil, sistematizar metodologías aplicadas y hacer su difusión para promover la réplica. Al momento se han apoyado nueve ejercicios⁸⁶.

86 Ver cita No. 1.



**ALGUNOS RESULTADOS
DE LA PRÁCTICA DEL CONTROL SOCIAL**

El país no cuenta con información suficiente que permita evaluar los resultados obtenidos con la aplicación concreta de los mecanismos y recursos del control social. Los pocos estudios encontrados para contestar el cuestionario de la OEA, a los que se suma ahora la importante investigación de Velásquez-González recientemente publicada, permiten sacar algunas conclusiones parciales acerca del control social en Colombia.

Sobre el desarrollo, actuaciones e impacto de las veedurías, no se cuenta con información, pese a que legislativamente se tenían previstos mecanismos que así lo permitieran. La Ley 489/94 dispuso que cada entidad u organismo objeto de vigilancia llevara un registro sistemático de las observaciones hechas por las veedurías y evaluara en forma oportuna y diligente los correctivos surgidos de las recomendaciones de éstas.

Los estudios indican que en los últimos años ha aumentado el conocimiento de la ciudadanía sobre las veedurías. Así se puede concluir si se examinan los resultados del estudio de Velásquez-González de finales de 2002, respecto al de la USAID-Casals & Asociados de mediados de 2001 y al de Sudarsky llevado a cabo en agosto-octubre de 1997. En este último estudio, a la pregunta de si conoce o ha oído mencionar el mecanismo de veedurías ciudadanas, el 74% de los encuestados respondió que no, y el 26%

El país no cuenta con información suficiente que permita evaluar los resultados obtenidos con la aplicación concreta de los mecanismos y recursos del control social.

que sí⁸⁷. Cuatro años después, la encuesta de USAID-Casals & Asociados arroja que el 30% de los encuestados conoce qué son las veedurías⁸⁸, y un año después, el estudio Velásquez-González encontró que el 37% de los encuestados sabe de la existencia de la veeduría⁸⁹. Una posible explicación de este aumento puede encontrarse en la expansión de esfuerzos de capacitación y promoción de las veedurías que se adelantan en el país desde aproximadamente el año 2000, principalmente desde el Estado.

Respecto a otras instancias de participación ciudadana, en Sudarsky la veeduría era la segunda más conocida (19%) después de las de salud (22%), seguida de la de educación (18%), las mesas de solidaridad (16%), los Comités Municipales de Desarrollo Rural, CMDR (13%) y los Consejos Territoriales de Planeación, CTP (11%)⁹⁰. En Velásquez-González la figura de la veeduría se ubicó como el quinto canal de participación más conocido, después del CTP, las Juntas Administradoras Locales, JAL, el CMDR y las Juntas Municipales de Educación, JUME, canales sobre los cuales más del 40% de los informantes tiene conocimiento. Por el contrario, los Comités de Ética Hospitalaria solo son conocidos por el 27% de los informantes⁹¹. Estos datos muestran, no una caída de las veedurías, sino mayor posicionamiento en el municipio de los canales de participación territoriales.

Para el caso de la participación ciudadana, los estudios indican que existe una percepción de que ella ha contribuido a hacer más transparente y honesta la gestión pública⁹², que ha cumplido un im-

87 SUDARSKY ROSEMBAUM, John. Op. cit., p. 103. La encuesta fue realizada en 1997, a nivel nacional sobre una muestra representativa de 3000 personas.

88 USAID - Casals & Asociados. Op. cit., p. 43. La encuesta fue aplicada a finales del 2001 en Bogotá, Cali, Medellín y Barranquilla. Los respondientes fueron 2400 personas, interrogadas telefónicamente en el 2001.

89 VELÁSQUEZ - GONZÁLEZ. Op. cit., p. 142. La encuesta se realizó en el 2002, sobre una base de 1.911 personas de las cabeceras municipales.

90 SUDARSKY. Op. cit., p. 148.

91 VELÁSQUEZ-GONZÁLEZ Op. cit., p. 142

92 Ibid., p. 346 - 349.

portante papel de denuncia de hechos de corrupción en el país y de visibilización de información pública⁹³, y que tiene un impacto positivo en el capital social⁹⁴. El estudio de Velásquez-González, arroja que el 27.4% de los encuestados considera que la participación ha logrado quitarle espacio al clientelismo y el 29.2% que ha logrado reducir la corrupción⁹⁵. La mirada positiva y la confianza por parte de la ciudadanía respecto a las veedurías, y a su papel en la lucha contra la corrupción, también se muestra en la encuesta llevada a cabo por la Vicepresidencia de la República y el Banco Mundial (2002). Se preguntó a los usuarios de servicios del Estado, a los empresarios y a los funcionarios cuáles serían, en su opinión, las instituciones que podrían liderar estrategias de lucha contra la corrupción; los tres grupos señalaron como segunda institución, a las veedurías ciudadanas con porcentajes de 27%, 28% y 38%, respectivamente después de los organismos de control, que tuvieron porcentajes de 35%, 46% y 42% respectivamente en cada grupo⁹⁶.

Algunos resultados particulares merecen destacarse. En materia de sanción, los fallos del Consejo de Estado por pérdida de investidura contra congresistas entre 1992 y 2003 han sido en un 22% logrados por demandas presentadas por una veeduría ciudadana, la Red VER⁹⁷. En cuanto al ejercicio ciudadano por el derecho a la información pública, se destaca el uso de la acción de tutela para proteger el derecho de petición⁹⁸. En materia de contratación, la herramienta *Pactos de Integridad*, utilizada por una organización de la sociedad civil a manera de veeduría preventiva, tuvo tal impacto que su metodología para la discusión pública de reglas fue recogida en un decreto reglamentario de la ley general de contratación (Decreto

En materia de contratación, la herramienta *Pactos de Integridad*, utilizada por una organización de la sociedad civil a manera de veeduría preventiva, tuvo tal impacto que su metodología para la discusión pública de reglas fue recogida en un decreto reglamentario de la ley general de contratación.

93 Transparencia por Colombia. *El Sistema Nacional de integridad...* Op.cit. p. 127.

94 SUDARSKY. Op. cit., p. 129.

95 VELÁSQUEZ – GONZÁLEZ. Op. cit., p. 347.

96 Vicepresidencia de la República, Banco Mundial. Op. cit. p. 100.

97 Transparencia por Colombia. *Experiencias de Control Social...* Op. cit. p. 56.

98 Transparencia por Colombia. Estudio en desarrollo.

2170/02)⁹⁹. A nivel territorial, en el seguimiento a planes de desarrollo municipal, las experiencias de la Veeduría al Plan de Desarrollo de Medellín, Bogotá Cómo Vamos y la Veeduría de Foro Nacional por Colombia a la gestión municipal en Cali, brindan información básica a la ciudadanía sobre los planes y sus resultados, contribuyendo a mejorar la gestión y creando una expectativa de evaluación periódica¹⁰⁰. Adicionalmente, los dos primeros ejercicios contribuyeron significativamente a alimentar el debate electoral de 2003 para las alcaldías de Medellín y Bogotá.

99 Transparencia por Colombia. *Informe a la Asamblea 2002*. p. 17.

100 VELÁSQUEZ – GONZÁLEZ. Op. cit., p. 334.



NOTAS FINALES

El Estado ha desarrollado una amplia oferta normativa para el control social a la administración pública con la creación de una gran cantidad de canales de participación, sin contar con la opinión de los movimientos sociales¹⁰¹, y sin claros objetivos programáticos que apunten a fortalecer el ejercicio autónomo del control social y la responsabilidad social con lo público. El grueso de las instancias u órganos de participación ciudadana establecidos son diseñados como “prolongación de las instituciones públicas en la sociedad”¹⁰², para que la ciudadanía participe en la obtención de los objetivos institucionales, convirtiendo del control social un ejercicio instrumental o funcional del Estado, de colaboración, antes que de control. Los órganos establecidos para ello, siendo formalizados, diseñados y limitadas sus funciones por la institucionalidad estatal, pierden dinámica y/o autonomía, en tanto su convocatoria, alcance y funcionamiento dependen del Estado. Algunas instancias de participación ciudadana en las que se ejerce el control son establecidas con un carácter mixto, es decir, con participación de ciudadanos o usuarios y de funcionarios, algunos objeto de la propia vigilancia ciudadana, lo que aumenta los riesgos de la pérdida de independencia y eficacia. La oferta normativa del control social, incluyendo el mecanismo

101 CUNILL, Nuria y otros. *Perspectivas de la participación*. Diakonia/Parcomun. Bogotá, 2002. p. 25.

102 Ibid., p. 26.

de las veedurías de iniciativa ciudadana, muestra una tendencia a concentrar la participación en la ejecución de proyectos, y menos en el control al conjunto del proceso desarrollo de las políticas públicas¹⁰³, y en particular en el momento de toma de decisiones.

Al lado de ésta tendencia del control social en el país, la ciudadanía empieza a desarrollar ejercicios de control de iniciativa propia, flexibles, informales, novedosos, que persiguen un amplio margen de propósitos, de entidades y procesos públicos objeto del control social, y de desarrollo de metodologías para abordar el control social. Los ejemplos señalados de experiencias de control social, si bien no agotan el estado del control social en el país, muestran esfuerzos importantes de participación autónomos e innovadores, las potencialidades de las alianzas entre distintos sectores sociales, el creciente papel en el control social de sectores gremiales de empresarios y universidades, y ratifican las posibilidades del control social como nicho del surgimiento de nuevos actores sociales¹⁰⁴.

De acuerdo con la caracterización formulada por Cunill para los modelos de control social desarrollados en Latinoamérica¹⁰⁵, y vista la variedad de actores del control social en Colombia, se puede afirmar que en el país existe un modelo compuesto de control social, en el que se combinan los sistemas de alta, media y baja formalización reseñados por

103 *Ibidem*.

104 VELÁSQUEZ – GONZÁLEZ. *Op. cit.*, p. 185

105 CUNILL, Nuria. *Responsabilización por el control social*. *Op. cit.*, p. 38. Cunill habla de tres experiencias o modelos de control social en América Latina, relacionados directamente con alta, media y baja formalización o institucionalización por parte del Estado. Ejemplo de alta formalización es el caso boliviano con los Comités de Vigilancia, de media formalización la experiencia mexicana de Contraloría Social, y baja formalización el modelo colombiano con las Veedurías Ciudadanas. En el primer modelo se contempla un órgano especial jurídicamente reconocido por el Estado con atribuciones asignadas legalmente, que actúa en representación de sujetos sociales específicos y dispone de recursos expresos para su ejercicio. En el segundo modelo, en órganos expresos se delegan funciones de control estatal. En el tercer modelo, abierto, el origen es constitucional, abarca actores públicos y privados (se emplean recursos públicos), no se predefinen legalmente la composición, atribuciones y relaciones con los otros órganos de control.

Cunill. En Colombia el control social no se limita al modelo abierto y poco formalizado de las veedurías. Este modelo, el que parece tener más expansión y dinámica por las posibilidades de ejercicio autónomo, convive con otros, con características de más o menos rigidez en cuanto a su conformación o creación y a los actores que participan.

A diferencia de muchas de las veedurías que se conforman por iniciativa de la ciudadanía, el resto de órganos de control social, en especial los territoriales, están previstos para que sean conformados a voluntad de las autoridades. Si bien algunas expresiones de veedurías ciudadanas se escapan de esta tendencia de institucionalización o formalización por parte del Estado, y es la propia ciudadanía a través de organizaciones sociales que se reserva el derecho de su conformación y de limitar sus alcances, muchas veedurías no logran sustraerse a ello, legal o fácticamente. En el primer sentido se menciona el caso de las Cámaras de Comercio, para las que el decreto que adiciona sus funciones¹⁰⁶, le señala la de «desempeñar la de veeduría cívica en los casos señalados por el Gobierno Nacional» (se subraya).

La coexistencia de modelos diferentes de control social, unos altamente formalizados y otros informales, y las dinámicas diferentes del control social en cada uno de ellos, son circunstancias que parecen sugerir la necesidad de que se potencien todas las posibilidades de la participación ciudadana, tanto alrededor de la oferta normativa como de la demanda ciudadana. Ello favorecería, en lo que respecta a los órganos o instancias de participación ciudadana territorial, a los Consejos Territoriales de Planeación, privilegiando por encima de cualquier instancia o canal institucionalizado, el apoyo y reconocimiento de iniciativas desde la ciudadanía, bien desde una forma de veeduría o desde cualquier otro ejercicio inédito de control social.

106 Decreto 1259 de 1993.

La coexistencia de modelos diferentes de control social, unos altamente formalizados y otros informales, y las dinámicas diferentes del control social en cada uno de ellos, son circunstancias que parecen sugerir la necesidad de que se potencien todas las posibilidades de la participación ciudadana, tanto alrededor de la oferta normativa como de la demanda ciudadana.

En cuanto a mecanismos legales o insumos para el ejercicio del control, resulta indispensable profundizar en la entrega de información a la ciudadanía, el uso de la audiencia pública, la institucionalización de la rendición de cuentas de las autoridades a la ciudadanía, y el fortalecimiento de los mecanismos de queja y denuncia por la ciudadanía.

El acceso a la información completa, pertinente, oportuna y de fácil comprensión, por parte de la ciudadanía, es regla de oro para el ejercicio del control social, pues constituye el insumo principal para las actividades de vigilancia, fiscalización, seguimiento, evaluación, crítica y sanción. Afianzar los procesos de planeación participativa en la gestión pública seguramente contribuirán a disminuir las tensiones que se presentan entre los principios de transparencia y eficiencia, originadas en la ampliación de tiempos que requiere la realización de aquel, en algunos aspectos de la gestión pública. Contribuirá también al control y a la transparencia en la planeación, la formulación de metas claras en los planes de desarrollo territoriales y sectoriales.

Como parte de una política de fortalecimiento de la transparencia, la responsabilidad y el control social, se requiere promover una cultura de la *Rendición de Cuentas* de los gobernantes a la ciudadanía, entendiendo por tal no un ejercicio pasivo de entrega de informe de gestión, sino como un momento de interlocución entre la autoridad pública y la ciudadanía. El uso de tecnologías de la informática y las comunicaciones contribuirán a poner a disposición de la ciudadanía la información estatal, rendir cuentas, crear y ampliar espacios para la deliberación pública y el control social.

La existencia de mecanismos de recepción y trámite de quejas y denuncias, fáciles y seguros en cada entidad y en entidades de control estatal y de justicia, resulta crucial para el ejercicio de control social. Líneas telefónicas gratuitas de atención permanente, buzones

electrónicos especiales, oficinas especializadas de recepción y trámite de quejas, son recursos operativos claves. Ahora, la demora en el trámite de las quejas y denuncias, su archivo, el fallo a “destiempo”, la falta de información al denunciante o quejoso sobre los resultados de su acción, o sencillamente la impunidad de los hechos, desmotivan el control social o lo hacen ineficaz. De otra parte, los débiles resultados de la justicia en la lucha contra la corrupción, sumados a la reserva con la que están cobijados los procesos penales, disciplinarios y fiscales, menoscaban la confianza sobre la eficacia del control social. Por ello resultaría conveniente un estudio sobre la pertinencia jurídica de incorporar a las organizaciones sociales o veedurías denunciantes o quejosos, como nuevos sujetos procesales en los procesos mencionados, con fórmulas similares a las de la constitución de parte civil, pero esta vez, para la defensa de bienes e intereses públicos.

En cuanto los medios de comunicación como actores del control social a la administración pública, dada su dependencia de las entidades oficiales en lo que se refiere a información susceptible de ser publicada¹⁰⁷, creemos necesario avanzar en el desarrollo de su responsabilidad social, a través, entre otros aspectos, de la definición de agendas propias. Por otra parte, dados los efectos en materia de derechos humanos del asesinato de periodistas debido a su trabajo de lucha contra la corrupción, resulta conveniente examinar la conveniencia de establecer o fortalecer alianzas con diversas organizaciones nacionales e internacionales en las actividades de investigación y difusión de la información, lo que puede ayudar a disminuir los riesgos en lo que ha empezado a derivar el derecho al control social en el país. Por último, es importante señalar que uno de los potenciales todavía no aprovechados para fortalecer la labor del con-

En cuanto los medios de comunicación como actores del control social a la administración pública, dada su dependencia de las entidades oficiales en lo que se refiere a información susceptible de ser publicada¹⁰⁷, creemos necesario avanzar en el desarrollo de su responsabilidad social, a través, entre otros aspectos, de la definición de agendas propias.

107 RONDEROS, Maria Teresa. *Una visión mediática de la corrupción*. Conferencia dada en el marco del seminario “Política y Corrupción, un debate entre la realidad y la utopía” organizado por el Centro Otto Morales Benítez. Bogotá, octubre 8 de 2003.

trol social, es el uso de los canales de información comunitarios (radio y televisión comunitaria).

El cumplimiento de las recomendaciones de la OEA al gobierno colombiano para el avance de la implementación de la Convención Interamericana Contra la Corrupción, debe tener aplicación gubernamental de corto y mediano plazo. Particularmente, en materia de fortalecimiento del control social, destacamos las siguientes recomendaciones: la evaluación de la utilización y efectividad de los mecanismos de control social; la consolidación y ampliación de los programas de divulgación de sus mecanismos; la capacitación y formación de líderes cívicos para impulsar su utilización; la inclusión en los programas de educación básica y secundaria contenidos relacionados con la prevención de la corrupción y el cumplimiento de los deberes cívicos; la creación de conciencia ciudadana sobre la importancia de denunciar los actos de corrupción; y la protección necesaria a los veedores que denuncien hechos de corrupción.

Para finalizar, creemos de suma importancia que, en tanto el control social atañe al sentido de responsabilidad social con los asuntos públicos, y dado que lo público no se agota en el Estado, resulta pertinente que la sociedad civil, y en especial aquellas organizaciones que manejan recursos estatales y de la cooperación internacional, diseñen políticas de rendición de cuentas a sus pares y al público en general.

B I B L I O G R A F Í A

ARISTIZÁBAL, Darío, GARZÓN, Claudia, OMAÑA, Carmen, RAMÍREZ, Paola, SANTANA, Diana. *Sistematización de experiencias de veedurías ciudadanas y control social en la administración pública. Estrategias de participación ciudadana*. Trabajo de grado, Universidad de la Salle, Facultad de Trabajo Social. Bogotá, 2001.

BUITRAGO R, Claudia M. *El control social en los servicios públicos domiciliarios: una experiencia con pocos avances*. Mimeo. Bogotá, s.f.

BUITRAGO R, Claudia M. *El control social en los servicios públicos domiciliarios: más derechos en el papel y menos en la realidad*. Mimeo. Bogotá, 2001.

Contraloría Delegada para la Participación Ciudadana – Dirección de Atención Ciudadana. *Evaluación y seguimiento de las quejas y denuncias y análisis de satisfacción al cliente*. Mimeo. Bogotá, 2002.

Corporación Convergencia. *Control social a la regalías petroleras directas. Experiencia de la comuna 11, zona suroccidental de Cartagena*. Corporación Convergencia. Cartagena, 2002.

CUNILL GRAU, Nuria. *Responsabilización por el Control Social*. En: Revista Sínderesis No. 6. Auditoría General de la República. Bogotá, 2002.

CUNILL, Nuria y otros. *Perspectivas de la participación*. Diakonia/Parcomun. Bogotá, 2002. p. 25.

Defensoría del Pueblo – ASDI Agencia Sueca de Cooperación Internacional para el Desarrollo – Consejo Nacional de Planeación. *Informe de la primera encuesta nacional de Consejos Territoriales de Planeación – 2001*. Imprenta Nacional. Bogotá, 2002.

DNP-PNUD-ACCI-GTZ-FONADE. *Evaluación de la descentralización municipal en Colombia: balance de una década*. Tomo II. Bogotá, 2002.

Ministerio de Salud, Dirección General de Descentralización y Desarrollo Territorial, Subdirección de Participación Social. *Informe de seguimiento al ejercicio de participación social en departamentos y distritos*. Marzo 2002.

Ministerio del Interior y la Justicia (Proyecto Sistema Nacional de Capacitación Municipal) y ESAP, Plan Nacional de Formación para el Control Social a la Gestión Pública. *Mecanismos Jurídicos para el control social*, Serie documentos de Consulta, Módulo 2. Bogotá, 2003.

OEA/ Comité de Expertos del Mecanismo de Seguimiento de la Implementación de la Convención Interamericana Contra la Corrupción. *Informe sobre la implementación en Colombia de las disposiciones de la Convención seleccionadas para ser analizadas en el marco de la primera ronda*. Washington, julio 18 del 2003.

Presidencia de la República. Plan Nacional de Desarrollo. *El salto social (1994-1998)*. Imprenta Nacional. Bogotá.

Plan Nacional de Desarrollo. *Hacia un Estado comunitario (2003 - 2006)*. Bogotá. www.presidencia.gov.co

PNUD y Agencia Colombiana de Cooperación Internacional. *Repensar a Colombia- Hacia un nuevo contrato social*. Tercer Mundo Editores. Bogotá, enero de 2002.

POPE, Jeremy. Transparency International. *TI Source Book 2000*. Transparency International. Berlín, 2000. p. 2

RESTREPO, Darío. *Dilemas de la planeación participativa: relaciones entre el Estado, las Ongs y las comunidades*. En: Enlaces y Rupturas: experiencias de participación representativas de una década en Colombia. Diakonía/Parcomun. Bogotá, 2002.

SUDARSKY ROSEBAUM, John. *El capital social de Colombia*. DNP. Imprenta Nacional. Bogotá, noviembre de 2001.

Transparencia Internacional. "La hora de la transparencia en América Latina", Compiladores: Juan Lozano y Valeria Merino Dinari. Editorial Graniza/Ciedla. Buenos Aires, 1998.

Transparencia por Colombia. *El Sistema Nacional de Integridad en Colombia: Análisis y Resultados del Estudio de Caso*. Colección Cuadernos de Transparencia. Cuaderno No.4. Bogotá, 2002.

Transparencia por Colombia. *Índice de Integridad de las Entidades Públicas*. Bogotá, 2002.

Transparencia por Colombia. *Informe Anual 2002*. Bogotá

Transparencia por Colombia. *Informe final de la veeduría al proceso de selección por mérito de directores/as y gerentes/as regionales del ICBF, SENA, ISS y oficinas de trabajo*. www.transparenciacolombia.org.co. Bogotá, 2003.

Transparencia por Colombia. *Para fortalecer el control ciudadano en Colombia*. Cuaderno de Transparencia No. 2. Bogotá, 2000.

Transparencia por Colombia. *Respuestas al cuestionario del Comité de Expertos del Mecanismo de Seguimiento de la Implementación de la Convención Interamericana Contra la Corrupción, Primera Ronda*. www.transparenciacolombia.org.co. Bogotá, septiembre de 2002.

Universidad Nacional de Colombia. *Colombia un país por construir - Problemas y retos presentes y futuros*. Unibiblos. Bogotá, junio de 2000.

USAID - Casals & Asociados. *Transparencia y Buen Gobierno, en cuatro ciudades de Colombia - Una encuesta de percepción ciudadana*. Realizada por Mitchell A. Seligson de la Universidad de Pittsburgh. Bogotá, noviembre de 2001.

VELÁSQUEZ, Fabio y GONZÁLEZ, Esperanza. *¿Qué ha pasado con la participación ciudadana en Colombia?* Fundación Corona, Fundación Social, Foro Nacional por Colombia, Banco Mundial, Cider, Corporación Región, Viva la Ciudadanía, Transparencia por Colombia. Bogotá, 2003.

Vicepresidencia de la República, Banco Mundial. *Corrupción, Desempeño Institucional y Gobernabilidad en Colombia*. Vicepresidencia de la República – Banco Mundial. Imprenta Nacional. Bogotá, marzo de 2002.