

Plan Nacional de Formación

Control social

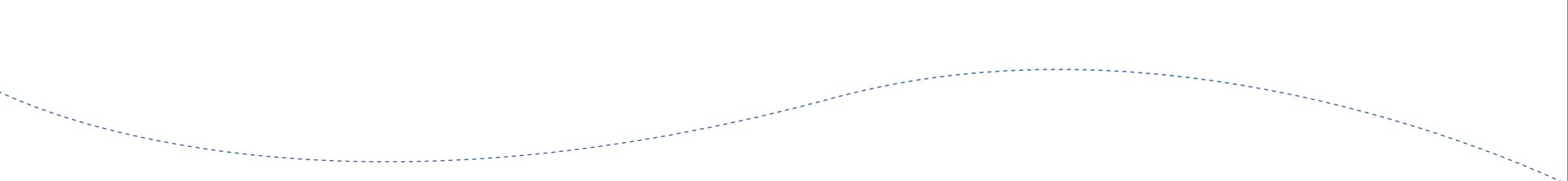
a la Gestión Pública

Control social a la gestión pública

Fase de **sensibilización**

Módulo 1





1. **Primera edición 2003**, Bogotá, Colombia. Financiada por el Ministerio del Interior y de Justicia, Proyecto Sistema Nacional de Capacitación Municipal - Unión Europea y la Escuela Superior de Administración Pública.

***Segunda edición 2006**, Bogotá, Colombia. Financiada por la Defensoría del Pueblo. ISBN Módulo: 9353-59-2

***Tercera edición 2018**, Bogotá, Colombia. Financiado por la Unión Europea a través del proyecto ACTUE Colombia implementado por la FIIAPP; con el apoyo del Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario.

Control social a la gestión pública

Fase de **sensibilización**

Módulo 1

PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA

Juan Manuel Santos Calderón
Presidente de la República

MINISTERIO DEL INTERIOR

Guillermo Rivera Flórez
Ministro

**Dirección para la Democracia y
la Participación Ciudadana y
Acción Comunal**

Jose David Riveros
Director

**DEPARTAMENTO NACIONAL
DE PLANEACIÓN**

Luis Fernando Mejía Alzate
Director

**Dirección de Justicia Seguridad
y Gobierno**

Lina María Valencia Ordóñez
Coordinadora del Grupo de Gobierno

Dirección de Vigilancia de las Regalías

Amparo García Montaña
Directora

**DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE
LA FUNCIÓN PÚBLICA**

Liliana Caballero Durán
Directora General

**Dirección de Participación,
Transparencia y Servicio al Ciudadano**

Fernando Segura Restrepo
Director

**ESCUELA SUPERIOR DE
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA**

Claudia Marcela Franco Domínguez
Directora (E)

Proyección Institucional

Alexander Cruz Martínez
Subdirector (E)

Departamento de Capacitación

José Alberto López Aragón
Jefe

**PROCURADURÍA GENERAL DE
LA NACIÓN**

Fernando Carrillo Flórez
Procurador General de la Nación

**Procuraduría Delegada para la Vigilancia
Preventiva de la Función Pública**

Leandro Ramos Castiblanco
Procurador Delegado

DEFENSORÍA DEL PUEBLO

Carlos Alfonso Negret Mosquera
Defensor del Pueblo

**Dirección Nacional de Promoción y
Divulgación de Derechos Humanos**

Sergio Roldán Zuluaga
Director

**CONTRALORÍA GENERAL DE
LA REPÚBLICA**

Edgardo Maya Villazón
Contralor General de la República

**Contraloría Delegada para
la Participación Ciudadana**

Julio Andrés Ossa Santamaría
Contralor Delegado

**FUNDACIÓN INTERNACIONAL Y PARA
IBEROAMÉRICA DE ADMINISTRACIÓN
Y POLÍTICAS PÚBLICAS (FIIAPP)**

Pedro Flores Urbano
Director

PROYECTO ACTUE – UNIÓN EUROPEA

Karen Hussmann
Directora

**COLEGIO MAYOR DE NUESTRA
SEÑORA DEL ROSARIO**

José Manuel Restrepo Abondano
Rector

**Facultad de Ciencia Política, Gobierno y
Relaciones Internacionales**

Mónica Pachón Buitrago
Decana

EQUIPO DE TRABAJO

Actualización a cargo de:

DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE LA FUNCIÓN PÚBLICA

Dirección de participación, transparencia y servicio al ciudadano.

Elsa Yanuba Quiñones Serrano
Coordinadora Grupo de Análisis y Políticas
Manuel Fernández Ochoa
Profesional Grupo de Análisis y Políticas

ESCUELA SUPERIOR DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Freddy Alberto Bello
Consultor Departamento de Capacitación

Coordinación general:

COLEGIO MAYOR DE NUESTRA SEÑORA DEL ROSARIO

Rubén Ignacio Sánchez David
Mauricio Jaramillo Jassir
Coordinadores

Giovanna Insuasty - Sepúlveda
Coordinadora Educación Continua
Natalia Sáenz Rengifo
Corrección de estilo
Diego Armando Marín Prieto
Diseño y diagramación

Proyecto ACTUE Colombia – FIIAPP

Martha Lucía Tamayo Rincón
Nadia Kahuazango Heredia
Sergio Andrés Díaz Beltrán
Consultores

2018, Bogotá, Colombia.

Cláusula ad cautelam, aclaración y exoneración.
Este documento se ha realizado con ayuda financiera de la Unión Europea. Las opiniones expresadas en él no reflejan necesariamente la opinión oficial de la Unión Europea.

Control social a la gestión pública: hacia la construcción colectiva de lo público

La serie Documentos de Consulta del Plan Nacional de Formación para el Control Social a la Gestión Pública ha sido diseñada como un instrumento significativo para el ejercicio de la democracia participativa en Colombia. Es grato presentar una tercera edición, esta vez con cuatro módulos actualizados y el desarrollo de dos nuevos módulos que se articulan en el conjunto de trece módulos que constituyen el Plan Nacional y que se configuran como herramientas para el ejercicio del control social a la gestión pública.

La propuesta curricular de estos módulos ha sido concebida para ser implementada en los momentos de:

- **Sensibilización:** es el espacio para promover la reflexión sobre civismo, democracia y del sentido de lo público.
- **Fundamentación:** permite contextualizar las acciones de control social.

- **Focalización:** se orienta a desarrollar habilidades para el control ciudadano a objetos específicos como servicios públicos, vivienda y salud entre otros.

El Plan Nacional de Formación, como experiencia de coordinación interinstitucional, busca preparar a los ciudadanos y ciudadanas del país, y a las organizaciones sociales comprometidas con el ejercicio del control social a la gestión de las entidades del Estado. Con la formación y capacitación se espera lograr que el control social por parte de la ciudadanía confluya y enriquezca la tarea de las entidades públicas para la garantía de derechos ciudadanos, así como el rol de los organismos de control, y fortalezca la confianza de los ciudadanos y ciudadanas en el Estado y en la democracia.

El Plan Nacional de Formación concibe lo público como un proceso histórico de construcción colectiva, que supone la intervención activa de los ciudadanos, considerando la diversidad poblacional y regional.

De allí la importancia de la participación ciudadana en la vida social, en los diversos procesos políticos y, en especial, en el control a la acción estatal. Es claro que dicho control contribuye a hacer realidad un fundamento de la democracia contemporánea: el origen de la legitimidad del Estado reside en la ciudadanía y por tanto, sus acciones se deben llevar a cabo con la mayor transparencia.

La participación, dentro de este marco, es otra categoría importante de la democracia puesto que permite a la ciudadanía hacer efectiva la posibilidad de “hacer parte de” las decisiones que le afectan en todos los ámbitos de la vida. En este sentido, la incidencia ciudadana es tal vez la categoría más importante de la democracia, pues se refiere a la verdadera capacidad de cada ciudadano y ciudadana de participar en la construcción y definición de las políticas en el marco de la vida económica, social, cultural, política y administrativa de la Nación.

Así, el control social en el marco de la participación ciudadana es una condición necesaria para la construcción de una paz estable y duradera, así como para el desarrollo de una conciencia e

identidad que permita que todos aportemos en el diálogo que día a día construye nuestro país. Los ciudadanos pueden efectivamente sentirse parte integral a través de la participación en los diferentes escenarios de discusión en el ciclo del desarrollo de políticas públicas.

Es así como el Plan Nacional de Formación para el Control Social prepara a los ciudadanos para una acción efectiva y propositiva frente al Estado, y a la vez, brinda herramientas que les permite exigir o velar judicialmente el cumplimiento de las obligaciones derivadas de los derechos ciudadanos en el marco del ejercicio cualificado de control social a la gestión pública.

Introducción

El concepto de democracia generalmente se asocia con el gobierno del pueblo. En el contexto actual, la democracia se relaciona además con la legitimidad, la representación, la participación, la deliberación y la incidencia. La legitimidad de una democracia constitucional debe fundamentarse en el acatamiento y respeto de la voluntad popular, y en el deber de garantizar los derechos humanos.

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

La participación, dentro de este marco, es otra categoría importante de la democracia puesto que le permite a la ciudadanía hacer efectiva la

posibilidad de “hacer parte de” las decisiones que le afectan en todos los ámbitos de la vida.

La incidencia es tal vez la categoría más importante de la democracia, pues se refiere a la verdadera capacidad de cada ciudadano de participar en la construcción y definición de las políticas en el marco de la vida económica, social, cultural, política y administrativa de la Nación. Una democracia que no garantice la incidencia real de la ciudadanía en el desarrollo de lo público, es una democracia formal que más allá de su apariencia legal, no permite construir la sociedad colectiva fundada en el diálogo.

La participación, como derecho fundamental, ha sufrido transformaciones relacionadas con la historia de los derechos humanos en el contexto universal y, en concreto, en el país. El presente módulo se centra en el desarrollo de la participación ciudadana en la gestión pública a través de los ejercicios de control y vigilancia adelantados desde la ciudadanía. El control social a la gestión pública, mediante la creación de múltiples herramientas, permite vincular a la

ciudadanía en la vigilancia de la planeación y ejecución de los recursos públicos, y en el ejercicio de las funciones públicas y la garantía de derechos por parte del Estado.

Por otra parte, **el control social en el marco de la participación ciudadana es una condición necesaria para la construcción de una paz estable y duradera, así como para el desarrollo de una consciencia e identidad ciudadana que permita que todos aportemos en el diálogo que día a día construye nuestro país.** Es a través de la participación en los diferentes escenarios de discusión en el ciclo del desarrollo de políticas públicas, que los ciudadanos pueden efectivamente sentirse parte de la Nación.

Como una orientación para el ejercicio del control social, el presente documento aborda los conceptos de gestión pública y control social para, posteriormente, introducir los pasos que la ciudadanía requiere para desarrollar este ejercicio.

Recuerda que la participación le permite al ciudadano ser parte de las decisiones que le afectan en todos los ámbitos de su vida. Por este motivo, los ciudadanos deben participar en la construcción y definición de las políticas en el marco de la vida económica, social, cultural, política y administrativa de la Nación.



Contenido

1.	Introducción al control social	13
2.	La gestión pública como objeto de control social	15
	2.1. ¿Qué puede vigilar y controlar la ciudadanía en ejercicio del control social?	15
3.	El control social a la gestión pública	19
	3.1. ¿Qué es el control social a la gestión pública?	19
	3.2. ¿Cómo se realiza?	20
	3.3. Objetos del control social	20
	3.4. Veedurías ciudadanas: organización para el control social	22
4.	Pasos para el control social	25
	4.1. Paso 1: Definir el objeto de vigilancia de la veeduría ciudadana.....	26
	4.2. Paso 2: Convocar a la comunidad.....	29
	4.3. Paso 3: Conformación de la veeduría ciudadana.....	30
	4.4. Paso 4: Formulación y seguimiento del plan de trabajo.....	31
	4.5. Paso 5: Establecer criterios de evaluación.....	32
	4.6. Paso 6: Recoger y analizar la información obtenida.....	35
	4.7. Paso 7: Elaborar informe de veeduría.....	39
	4.8. Paso 8: Adelantar seguimiento al informe de veedurí.....	41
	4.9. Paso 9: Comunicar la ciudadanía, comunidad u organización que representa la veeduría los avances.....	43
	Anexos	45
	Referencias bibliográficas	61



1. Introducción al control social

El pueblo es soberano, y en ejercicio de esa soberanía, delega en el Gobierno la realización de los fines del Estado; la delega, pero tiene a la vez la facultad de intervenir en todas las actividades confiadas a los gobernantes para garantizar la satisfacción de las necesidades ciudadanas. Una de las principales formas de intervención ciudadana en las decisiones públicas es el control y vigilancia de la gestión.

Si bien existe un desarrollo normativo amplio con leyes y decretos para el ejercicio del control social, en especial la Ley 850 de 2003, establece las veedurías ciudadanas como “el mecanismo democrático de representación que les permite a los ciudadanos o a las diferentes organizaciones comunitarias ejercer vigilancia sobre la gestión pública” (art. 1). La mencionada ley se refiere a las veedurías como una organización de ciudadanos y/o ciudadanas que representan a la comunidad.

La veeduría ciudadana es una de las formas de hacer control social a la gestión pública².

Además de las veedurías ciudadanas, existen otras modalidades de organización y de acción para ejercer el control social a la gestión, bien sea como individuos o como organizaciones; algunos ejemplos son:

- **Los comités de control de los servicios públicos domiciliarios;**
- **Los comités de vigilancia ciudadana;**
- **Las juntas de vigilancia;**
- **Los consejos de juventud;**
- **Las asociaciones de padres de familia;**
- **Clubes deportivos o juveniles;**
- **Las madres comunitarias;**
- **Cámaras de Comercio, asociaciones gremiales, Consejos Territoriales de Planeación, medios de comunicación, ONG, universidades, etc.**

2. Al respecto, la Corte Constitucional, en sentencia T-596 de 2002, ha considerado que el hecho de que la organización de ciudadanos, conformada para desarrollar conjuntamente una actividad de vigilancia y control, tenga dentro de su nombre la palabra «veeduría», en modo alguno quiere decir que se trata de una de las veedurías ciudadanas que ha de ser creada con base en una ley estatutaria.



2. La gestión pública como objeto de control social

2.1. ¿Qué puede vigilar y controlar la ciudadanía en ejercicio del control social?

La gestión pública es el conjunto de actividades desarrolladas por los organismos del Estado para formular, ejecutar y evaluar la atención de las necesidades y la solución a los problemas de las comunidades, mediante la generación de bienes y la prestación de servicios, sobre la base de metas que deben ser acordadas democráticamente.

La nueva gestión pública persigue la creación de una administración eficiente y eficaz, es decir, una administración que satisfaga las necesidades reales de los ciudadanos al menor coste posible, favoreciendo para ello la introducción de mecanismos de competencia que permitan la elección de los usuarios y a su vez promuevan el desarrollo de servicios de mayor calidad.

Todo ello rodeado de sistemas de control que otorguen una plena transparencia de los procesos,

planes y resultados, para que, por un lado, perfeccionen el sistema de elección; y por otro, favorezcan la participación ciudadana (García, 2007, p. 1).

Así, la gestión se refiere a las actividades, a lo que se hace; mientras que lo público hace referencia a lo que es común, a lo que es de todos y para todos (Bresser y Cunil, s.f. , p. 31).

- Incluye los servicios sociales, programas, proyectos, contratos e interventorías que se ejecutan total o parcialmente con recursos públicos.
- Para hacer gestión, la administración pública utiliza recursos públicos, que no son otra cosa que el conjunto de bienes del país (subsuelo, territorio, espacio aéreo, mar territorial, etc.), y aportes que hacen los ciudadanos, los cuales recauda el Estado a través de impuestos.

- La gestión pública no se refiere exclusivamente a la ejecución de recursos, incluye la planeación (el momento en que la administración decide qué hacer), ejecución (actividades para cumplir con las responsabilidades), el control y la evaluación de las actividades desarrolladas para lograr dichos propósitos.
- Se refiere a lo común, a lo colectivo, a lo que es de interés y de uso común y por ende es visible a todos (Cunill, 1997, p. 24).
- También se puede definir como un proceso profundamente social (PNUD, 2001) en el que la organización ciudadana estructura y promueve sus intereses colectivos, mediante la unión de voluntades, esfuerzos y recursos alrededor de reglas que regulan los beneficios compartidos y se guían por valores de equidad y justicia.
- Lo público estatal hace referencia al Estado, que a través de sus entidades y gobernantes ejerce funciones y presta unos servicios que se consideran públicos y son para el beneficio de la sociedad.
- Lo público no es únicamente lo que hace el Estado o el gobierno; también comprende lo público no-estatal. Lo

público no-estatal alude a la intervención ciudadana en los asuntos públicos, por ejemplo, a las organizaciones civiles y sociales dirigidas al interés general, que se ocupan de la producción de servicios sociales como la salud y la educación.

Si bien son varias las concepciones y aproximaciones conceptuales alrededor de lo público, la Constitución y la Ley, particularmente la Ley 850 de 2003 y la ley 1757 de 2015, amparan el derecho ciudadano al control social focalizándolo en la vigilancia de la gestión pública y sus resultados.

El control social puede recaer sobre toda la gestión del Estado, no solo sobre la actividad de las gobernaciones, las alcaldías municipales, los ministerios u otras entidades que hacen parte de la Rama Ejecutiva del Poder Público.

El control ejercido a la Rama Ejecutiva del Poder Público no es solamente sobre el manejo de los recursos, sino que tiene que ver con la vigilancia en la toma de decisiones y con la ejecución misma de las obras o programas. Así, los ciudadanos pueden realizar una labor de vigilancia e intervención preventiva acompañando las actividades de las entidades, dentro del mismo proceso de gestión.

También se puede vigilar y controlar la acción de la Rama Judicial (cortes, Consejo de Estado, tribunales y jueces), la Rama Legislativa (Congreso de la República), los órganos de control (contralorías, Procuraduría, Defensoría, personerías, organización electoral), así como los particulares que desempeñen funciones públicas (notarías, curadurías, cámaras de comercio, etc.) y los que empleen en forma total o parcial recursos públicos.

Ya que lo público es un asunto de máxima relevancia social para todos los miembros de una comunidad, la participación ciudadana es una piedra angular de la gestión pública, y es un requisito sin el cual no se pueden generar lógicas administrativas sostenibles en el tiempo y que realmente agreguen valor público a las acciones del Estado.

Recuerda que el control social es una herramienta valiosa para la gestión pública en tanto permite una evaluación oportuna y aterrizada a la realidad de los ciudadanos, que además, ayuda a mejorar su relación con el Estado, y propicia la satisfacción de sus necesidades y la garantía de sus derechos.





3. El control social a la gestión pública

3.1. ¿Qué es el control social a la gestión pública?

De acuerdo con la Ley 1757 de 2015, estatutaria de la participación democrática, el control social se define como el derecho y el deber de los ciudadanos a participar de manera individual o a través de sus organizaciones, redes sociales e instituciones, en la vigilancia de la gestión pública y sus resultados (art. 60).

La participación ciudadana es un derecho fundamental consagrado en la Constitución Política de Colombia de 1991 y es un elemento fundamental en la consolidación del Estado Social de Derecho. A través de la participación de los ciudadanos en la vida política, económica, cultura y administrativa del país, se busca afianzar la garantía de los fines del Estado y el goce efectivo de los demás derechos ciudadanos.³

A través de la participación ciudadana se propicia el ejercicio de los derechos, la expresión y defensa de intereses, la intervención en asuntos comunes y, en general, en el manejo del poder político y de la administración pública. El ciudadano o ciudadana, para hacer efectivo este derecho, puede elegir y ser elegido o elegida; y tomar parte en las elecciones, plebiscitos, referendos, consultas populares y demás formas de participación democrática existentes.

El control social se materializa a través de la participación ciudadana, que les permite a los individuos y a las organizaciones de la sociedad, vigilar la gestión pública y sus resultados para que se cumpla con los principios y los fines esenciales del Estado, bajo los principios que rigen la función pública.

3. Ver "Anexo 4. La participación ciudadana en Colombia", donde se desarrolla conceptualmente la participación ciudadana como un derecho fundamental, además de las formas en las que se manifiesta en las diferentes esferas de la vida política y social. Se hace énfasis en la participación ciudadana en la gestión pública como un escenario de construcción de confianza y afianzamiento de la relación Estado-ciudadano.

El control social, además, es una herramienta para la garantía de derechos que permite que los ciudadanos evalúen la forma como el Estado se organiza y actúa para cumplir con sus obligaciones y responsabilidades frente a los derechos a la salud, educación, trabajo, vivienda, etc.

3.2. ¿Cómo se realiza?

A través de:

- Observaciones, sugerencias o mediante denuncias u otro mecanismo de protección de derechos.
- La evaluación de la garantía de derechos a través de los bienes y servicios que ofrecen las entidades públicas.
- La vigilancia del cumplimiento de los fines del Estado y el bienestar general, mediante el seguimiento y evaluación de la gestión pública, la asignación transparente de recursos, el respeto por la normatividad y el control de la discrecionalidad de la administración a través de decisiones visibles y legítimas más que legales, etc.

El control social tiene por objeto el seguimiento y evaluación de las políticas públicas, así como de la prestación de los servicios públicos y la correcta utilización de los recursos y bienes públicos por parte de las autoridades públicas y por los particulares que ejerzan funciones públicas.

3.3. Objetivos del control social

El control social va más allá de la fiscalización de los actos y resultados de la administración porque está presente en las diversas posibilidades de la participación social, desde la formulación hasta la aplicación de las políticas públicas.

El control social busca la garantía de la realización de los fines del Estado, pero de forma concreta, la Ley 1757 de 2015 señala los siguientes objetivos:

- Fortalecer la cultura de lo público en el ciudadano.
- Contribuir a mejorar la gestión pública desde el punto de vista de su eficiencia, su eficacia y su transparencia.
- Prevenir los riesgos y los hechos de corrupción en la gestión pública, en particular los relacionados con el manejo de los recursos públicos.
- Fortalecer la participación ciudadana para que esta contribuya a que las autoridades hagan un manejo transparente y eficiente de los asuntos públicos.

- Apoyar y complementar la labor de los organismos de control en la realización de sus funciones legales y constitucionales.
- Propender por el cumplimiento de los principios constitucionales que rigen la función pública.
- Promover el liderazgo y la participación con miras a democratizar la gestión pública.
- Poner en evidencia las fallas en la gestión pública por parte de agentes estatales y no estatales, y formular propuestas para mejorarla.
- Contribuir a la garantía y al restablecimiento de los derechos sociales, económicos y culturales.

Adecuadamente ejercido, el control social debe ser propositivo y proactivo con el fin de contribuir a mejorar dos aspectos:

- La forma en que la administración pública suministra bienes y servicios para la satisfacción de las necesidades ciudadanas.
- La apropiación y uso que de ellos tiene la ciudadanía.

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



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

3.4. Veedurías ciudadanas: organización para el control social

En el artículo 103 del ordenamiento constitucional se señala que *“el Estado contribuirá a la organización, promoción y capacitación de asociaciones profesionales, cívicas, sindicales, comunitarias, benéficas o de utilidad común no gubernamentales sin detrimento de su autonomía, con el objeto de que constituyan mecanismos democráticos de representación, en las diferentes instancias de participación, concertación, control y vigilancia de la gestión pública que se establezcan” (Const.1991)*. A través de la Red Institucional de Apoyo a las Veedurías Ciudadanas, las veedurías ciudadanas cuentan con un grupo de entidades públicas, que en el marco de la Ley 850 de 2003, adelantan

acciones para acompañar, asesorar, apoyar y fortalecer los ejercicios de control social a lo largo del territorio nacional.

La veeduría ciudadana es un mecanismo de participación establecido por la Constitución Política para que los ciudadanos se organicen y vigilen lo que hace el gobierno. Es decir, es una de las formas de hacer control social a la gestión pública. Si bien un ciudadano puede ejercer su derecho sin necesidad de constituir una veeduría, dicha forma organizativa permite que los ciudadanos garanticen la calidad de los ejercicios, y de esa forma, su nivel de incidencia aumente al interior de la gestión pública.

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

En especial, el ejercicio de vigilancia que realizan las veedurías ciudadanas deberá recaer sobre:

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

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

La corresponsabilidad⁴ expresa que el Estado no realiza ni pretende realizar todo, sino que acepta la existencia de espacios públicos que pueden y deben estar en manos de las organizaciones de la sociedad civil.

En ningún momento esto debe significar que el Estado abandona sus tareas públicas, ni que los ciudadanos tienen vía libre para realizar lo que deseen.

La corresponsabilidad evidencia cómo lo público, lo privado, lo estatal y lo gubernamental se deben armonizar como un sistema de gestión que favorece la responsabilidad compartida.



4. La corresponsabilidad pública es una respuesta para el mejor aprovechamiento de los recursos y la coordinación entre los diferentes actores estatales y sociales. Significa que los límites del gobierno y la sociedad son claros y construidos de forma conjunta, lo que facilita que los esfuerzos colectivos generen valor en la elaboración y aplicación de políticas públicas.

4. Pasos para el control social

Si bien un ciudadano puede ejercer su derecho a controlar la gestión pública sin necesidad de organizarse, las veedurías ciudadanas, en el marco de la institucionalidad, reciben apoyos específicos para desarrollar el ejercicio del control social.

Una veeduría ciudadana puede controlar y evaluar todo aquello que se desarrolle con recursos públicos como: la planeación, la ejecución y puesta en marcha de un programa, proyecto, la ejecución de una obra, la prestación de un servicio, entre otros, haciendo recomendaciones para que se realicen correctivos; y también puede advertir sobre desviaciones para que se realicen ajustes.

Una veeduría está conformada por varios ciudadanos que deben ser elegidos para representar una comunidad o una organización civil: juntas de acción comunal, comités de control social a los servicios

públicos domiciliarios, asociaciones de usuarios de salud, sindicatos, asociaciones de padres de familia, entre otros.

Esta guía metodológica que va dirigida a ciudadanos, organizaciones sociales, líderes comunitarios, veedurías ciudadanas y servidores públicos, busca apoyar y orientar de forma sistemática y organizada el ejercicio de esta práctica democrática, de tal forma que los resultados y hallazgos tengan un sustento objetivo y argumentos técnicos, para así contribuir a mediano y largo plazo al diálogo entre la ciudadanía y el Estado, y a la incidencia en la toma de decisiones en pro del mejoramiento de la calidad de vida de los pobladores. En ese sentido, para adelantar la vigilancia y control a la gestión pública en forma organizada, se proponen los siguientes pasos, a través de la conformación de veedurías ciudadanas:

4.1. Paso 1: Definir el objeto de vigilancia de la veeduría ciudadana

De acuerdo con la Ley 1757 de 2015, artículo 61, el control social tiene por objeto el seguimiento y la evaluación de las políticas públicas y de la gestión desarrollada por las autoridades públicas y por los particulares que ejerzan funciones públicas. Así mismo, establece que la ciudadanía podrá desarrollar el control social a las políticas públicas y a la equitativa, eficaz, eficiente y transparente prestación de los servicios públicos de acuerdo con lo establecido en la regulación aplicable; y a la correcta utilización de los recursos y bienes públicos.

En particular, las veedurías ciudadanas tienen como objeto de vigilancia la gestión pública según lo establecido en el artículo 270 de la Constitución Política de Colombia y en los artículos 100 de la Ley 134 de 1994 y 1 y 4 de la Ley 850 de 2003.

La Ley 850 de 2003 señala sobre el objeto de vigilancia de las veedurías ciudadanas que esta “se podrá ejercer sobre la gestión administrativa, con sujeción al servicio de los intereses generales y la observancia de los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad, y publicidad” (art.4).

La Corte Constitucional precisa que la gestión pública “comprende actividades de propuesta, selección, desarrollo y seguimiento de programas y de ejecutores de tales programas” (Sentencia C- 292, 2003), lo cual incluye la ejecución de contratos o la prestación de un servicio público.

Se deduce de lo anterior que la gestión pública incluye un momento de propuesta o planeación de las actividades por realizar, lo cual por lo general se realiza a través del plan de desarrollo, la definición de programas y proyectos y la formulación del presupuesto; un momento de desarrollo o ejecución mediante la contratación o la realización de los programas, proyectos o servicios, y un momento de seguimiento y evaluación, comparando si se cumplió con lo planeado para realizar ajustes a los planes y rendir cuentas. (Red Institucional de Apoyo a las Veedurías, s.f., p. 10)

Por lo tanto las veedurías deberán identificar un plan, programa o proyecto que esté en ejecución o próximo a ejecutarse, con recursos públicos, con el objetivo de garantizar el ejercicio de un derecho o la prestación de un servicio público que puede ser ejecutada por las entidades estatales, privadas, organizaciones no gubernamentales.

Para definir correctamente el objeto de vigilancia:

1. Identifique un tema concreto y describa el problema o situación sobre la cual tiene interés para realizar la veeduría. Un problema o situación no es un objeto de vigilancia, el objeto de vigilancia es la acción del Estado encaminada a resolver o atender problemas y situaciones.
2. Identifique del plan, programa, proyecto, servicio o contrato a través del cual se atiende el tema o problema de interés; y determine la entidad pública responsable de su ejecución. De esta forma se podrá establecer si el objeto que se va a vigilar es del orden nacional o territorial. El objeto de vigilancia es ese plan, programa, proyecto, servicio o contrato seleccionado.
3. Identifique el territorio y la población beneficiaria del plan, programa, proyecto, servicio o contrato.
4. Finalmente formule su objeto de vigilancia de forma concreta y con la mayor especificidad posible.

A continuación se presenta una tabla donde podrás encontrar espacios a diligenciar para facilitar el ejercicio.



5 Plan: hace referencia a las decisiones de carácter general. Por ejemplo, en el ámbito nacional, el plan tiene por finalidad trazar el curso deseable del desarrollo nacional o del desarrollo de un sector. Los planes pueden estar conformados por varios programas y proyectos, que pueden estar enunciados, pero no explicados, en el texto del plan.
Programa: concreta las líneas generales de un plan. Está conformado por un conjunto organizado y coherente de varios proyectos de naturaleza similar.
Proyecto: es una herramienta que organiza la acción concreta en torno a problemas y oportunidades, según objetivos, actividades, metodologías y metas. Por ejemplo, un programa puede organizarse en varios proyectos.

Problema	Territorio	Población
Programa, proyecto, plan o servicio:		
Entidad responsable:		

Fuente: Elaboración propia.

¿Qué derechos se ven involucrados?

Tenga presente que el objeto de veeduría debe corresponder al interés y preocupaciones que tengan los ciudadanos frente a un programa, servicio, obra pública, etc. Para escoger el tema, se debe tener en cuenta la capacidad de trabajo de quienes podrían constituirse como veeduría ciudadana, la cantidad de trabajo que hay que realizar para hacer la vigilancia, y las posibilidades con las que cuenta el grupo de ciudadanos para conseguir la información y hacer el seguimiento (recursos, personas, conocimientos, etc.).

En la definición del objeto de vigilancia se debe enunciar en forma precisa: la entidad, el programa, proyecto, obra, contrato, etc., sobre el cual se va a hacer control social.

Una vez se ha definido el objeto de vigilancia, se debe identificar con qué derecho o derechos se relaciona. Lo anterior permite establecer de forma precisa la garantía de derechos por parte de la gestión pública. De igual forma, se debe partir de la premisa de que los derechos se interrelacionan integralmente, lo que quiere decir que muy seguramente, un objeto de vigilancia definido existe no sólo para garantizar o afectar un derecho, sino que, producto de la conexidad de los derechos, se afecta a más de uno.

La gestión pública no existe como fin en sí misma, sino como un medio a través del cual el Estado garantiza derechos ciudadanos establecidos en la Constitución y la ley. La correcta identificación de los derechos asociados, por ejemplo, a un contrato de construcción de un colegio, el cual se relacionaría directamente con el derecho a la educación, facilitaría la relación de los ciudadanos con el Estado al reconocerse a sí mismos como sujetos de derechos.

4.2. Paso 2: Convocar a la comunidad

Se debe invitar a la comunidad con el fin de generar el respaldo y la movilización ciudadana necesaria para promover la conformación democrática de la veeduría ciudadana del objeto de vigilancia identificado.

Para convocar a la comunidad, se debe listar el grupo de ciudadanos que tienen relación directa con el objeto de vigilancia y que por tanto, presentan un posible interés en promover la veeduría ciudadana sin perjuicio de desarrollar una convocatoria abierta para facilitar la participación de todos los interesados directos e indirectos. También se debe identificar la existencia de organizaciones, universidades, gremios, etc., que por el posible objeto de vigilancia puedan prestar interés en acompañar a la veeduría.

Por ejemplo, en un vecindario hay un problema con la recolección de las basuras, de manera que como no ha pasado ninguna empresa a recoger la basura, esta se está acumulando en las esquinas, generando malos olores y enfermedades. Dicha problemática no solo afecta a un ciudadano, sino que afecta a todo el vecindario y por consiguiente, es necesario convocar a todas las personas para que apoyen la iniciativa de conformar una veeduría de forma democrática.

Para convocar a la comunidad se deben implementar diferentes medios y canales, a partir de las personas que se identifiquen como interesadas o afectadas por la situación o tema que se configuró como objeto de control social. Es así como la prensa, la radio comunitaria, las redes sociales, los volantes, boletines, etc., pueden ser utilizados para convocar a la comunidad.

Para seleccionar el canal adecuado, debe establecerse cuáles son los ciudadanos interesados, a partir de la composición de las comunidades urbanas, rurales, grupos étnicos (pueblos indígenas, afrocolombianos, raizales y los Rom o gitanos), por edad (niños, adolescentes, jóvenes, adultos mayores), discapacidad y género que conforman la población. De esta forma, no se utilizarán medios electrónicos para convocar en caso de que los interesados sean poblaciones con dificultades en el acceso a plataformas tecnológicas; y se utilizarán mensajes con un lenguaje apropiado cuando se trate de, por ejemplo, pueblos indígenas.

Lo importante es lograr identificar grupos de ciudadanos, organizaciones sociales, representantes de sectores, empresas, organismos internacionales y organizaciones no gubernamentales, que estén ubicados en el territorio o hagan parte del grupo de interés y que puedan ser parte del proceso.

4.3. Paso 3: Conformación de la veeduría ciudadana

El paso fundamental para la constitución de una veeduría ciudadana es elegir de forma democrática a los veedores, es decir por voto o por consenso. Una vez se convoque a la comunidad y se comparta el objeto de vigilancia, de forma democrática, todas las personas interesadas o afectadas pueden participar en la elección democrática de sus veedores. Una veeduría puede estar conformada por los ciudadanos en forma plural, es decir, con mínimo dos ciudadanos, o a través de organizaciones civiles como: organizaciones comunitarias, organizaciones profesionales, organizaciones juveniles, organizaciones sindicales, organizaciones benéficas, organizaciones de utilidad común.

Una vez se escojan los veedores, quienes son líderes y representantes de la comunidad, se debe elaborar un documento o acta de constitución⁵ con los siguientes datos:

- **Nombre de los integrantes;**
- **Documento de identidad;**
- **Objeto de la vigilancia;**
- **Nivel territorial;**

- **Duración de la veeduría:** está relacionada con el objeto por vigilar, así esta debe durar como mínimo el mismo tiempo que dure el programa, proyecto, obra, etc., a la cual se le va a hacer control social;

- **Lugar de residencia.**

La inscripción de este documento se realizará ante las personerías municipales o distritales, ante las cámaras de comercio o según el caso, ante las autoridades de las comunidades indígenas. Lo anterior en el marco del artículo 3 de la Ley 850 de 2003 y la Circular Única expedida por la Superintendencia de Industria y Comercio. Dicha inscripción se adelantará en el Registro Único Empresarial y Social, RUES); que permitirá, entre otras cosas, la consulta de entidades públicas de las veedurías existentes para adelantar procesos de convocatoria a espacios de participación ciudadana.

Por otra parte, aquellos ciudadanos que ejerzan control social podrán realizar alianzas con organizaciones no gubernamentales, fundaciones, universidades, gremios empresariales, medios de comunicación y entidades afines para fortalecer su ejercicio, darle continuidad y obtener apoyo financiero, operativo y logístico.

Ver "Anexo 1. Acta de constitución de veeduría ciudadana".

4.4. Paso 4: Formulación y seguimiento del plan de trabajo

Para desarrollar la labor de la veeduría, debe formularse un plan de trabajo que identifique las actividades a realizar para cumplir cada paso, y organice grupos de trabajo según las necesidades identificadas, que contenga las fechas y los responsables en la ejecución de las diferentes tareas.

La planeación al interior de la veeduría ciudadana garantiza un trabajo organizado, articulado y coherente. Así, es necesario tener claro el objetivo de la vigilancia, en aras de identificar las acciones a realizar, lo que incluye actividades de recolección de información, análisis, evaluación, elaboración de informes, seguimiento y de comunicación a la comunidad sobre los hallazgos. Estas actividades implican claridad en las fechas y en los responsables, de acuerdo a los requerimientos propios del ejercicio de vigilancia.

La identificación de requerimientos de manera oportuna, permite que las veedurías se acerquen a las entidades públicas y privadas en las cuales se pueden apoyar para adelantar acciones. Un ejemplo claro de lo anterior es la Red Institucional de Apoyo a las Veedurías Ciudadanas.

Para desarrollar el ejercicio, a continuación se presentan una serie de preguntas orientadoras que deben trabajarse con base en el objeto de vigilancia:

- ¿Qué actividades realizar? Incluya actividades para recoger información, diseñar la evaluación, realizar el análisis, presentar informes, hacer seguimiento y comunicar a la comunidad.
- Establezca los tiempos ¿Cuándo hacerlas?
- ¿Quién es responsable? Organice grupos de trabajo según las necesidades y actividades identificadas.
- ¿Qué recursos se necesitan?

Adicionalmente se recomienda ver el Anexo 2. Esquema plan de trabajo.

4.5. Paso 5: Establecer criterios de evaluación

Recuerda que para lograr evaluar de una forma apropiada la gestión pública, debemos partir de la construcción de indicadores sencillos que permitan consolidar un seguimiento oportuno y unos criterios de evaluación ajustados con la naturaleza del objeto de vigilancia.



Se deben establecer los parámetros a partir de los cuales se va a evaluar el objeto de vigilancia. Dichos parámetros son construidos o identificados por la veeduría ciudadana a través de la verificación de lo planeado por el responsable de ejecutar el objeto de vigilancia, y de las responsabilidades constitucionales y legales en el marco de la garantía de derechos o las funciones públicas asociadas.

Lo anterior, implica definir qué es lo que se va a evaluar concretamente con relación al objeto de vigilancia, para lo cual se recomienda:

- Verificar si se cumplió lo planeado en lo relacionado con impactos, objetivos, actividades, tiempos y recursos.
- Identificar los indicadores o metas del plan, programa o proyecto objeto de la veeduría, para establecer si se logran o hay retrasos.

“Un indicador es una expresión cualitativa o cuantitativa observable, que permite describir características, comportamientos o fenómenos de la realidad a través de la evaluación de una variable o el establecimiento de una relación entre variables, la que comparada con períodos anteriores, productos similares o una meta o compromiso, permite evaluar el desempeño y su evolución en el tiempo”. (DANE, s.f., p. 13)

Para construir los indicadores, ya bien sean cualitativos o cuantitativos se recomienda identificar lo que se va a evaluar.

Se puede evaluar:

- **El cumplimiento del plan o programa;**
- **Los insumos utilizados;**
- **Los resultados de los programas o proyectos;**
- **La calidad de los productos o servicios;**
- **La pertinencia de los programas o proyectos;**
- **La sostenibilidad de los programas o proyectos;**
- **El impacto de los programas o proyectos;**
- **El grado de garantía de los derechos.**

Posteriormente debemos formular el indicador, ya bien sea de eficiencia, resultados, garantía de derechos o aquellos que nazcan de obligaciones particulares de las entidades.

- Los indicadores de eficiencia miden el óptimo uso de los recursos y permiten hacer seguimiento al tiempo de ejecución, el presupuesto, el cumplimiento de actividades, el costo de dichas actividades y la relación entre los logros y los recursos utilizados.
- Los indicadores de resultados sirven para establecer el cumplimiento de los objetivos y las metas, la cobertura, la disponibilidad del servicio, programa o producto, la oportunidad, la calidad y la satisfacción de los beneficiarios directos.
- Los indicadores para la evaluación de la gestión pública por parte de las veedurías ciudadanas con enfoque basado en derechos humanos, dan razón de la forma como las acciones del Estado promueven la garantía o no de los derechos ciudadanos.

Para la construcción de indicadores, la “Guía metodológica para la Evaluación de la Gestión Pública con enfoque basado en los derechos humanos, dirigida a las veedurías ciudadanas”, orientada a facilitar el ejercicio de vigilancia

por parte de las veedurías ciudadanas, y elaborada por el Departamento Administrativo de la Función Pública, recomienda tres enfoques de medición que aportan elementos a las veedurías ciudadanas para que puedan realizar la evaluación de los objetos de vigilancia priorizados:

- **Enfoque de cadena de resultados.**
- **Enfoque de los cuatro atributos.**
- **Enfoque de análisis de los eslabones de la cadena de resultados y los cuatro atributos.**

La evaluación se centra en los resultados concretos de la actividad, bienes producidos o servicios entregados y los efectos de dichos resultados en la población; pero principalmente se recomienda involucrar la garantía de derechos que se desprenden del objeto de vigilancia como factor clave de evaluación. Para lo anterior, se aconseja realizar la ruta de evaluación a la gestión que se encuentra contenida en el documento “Guía metodológica para la Evaluación de la Gestión Pública con enfoque basado en los derechos humanos, dirigida a las veedurías ciudadanas”, elaborado por el Departamento Administrativo de la Función Pública.



4.6. Paso 6: Recoger y analizar la información obtenida

Se debe identificar cuál es la información que se requiere para dar inicio a la búsqueda, de manera que se puede iniciar dando respuesta a las siguientes preguntas orientadoras:

- **¿Qué información tengo?**
- **¿Qué otra información requiero?**

Es necesario tener en cuenta los criterios de evaluación definidos con anterioridad para lograr alimentarlos con la información que se recolectará y analizará.

Puesto que identificar las fuentes de información que se van a consultar es un momento crucial, es fundamental tomar como punto de partida el plan de trabajo de la veeduría y las siguientes preguntas orientadoras:

- **¿Dónde consigo la información?**
- **¿Quién tiene la información?**

Para solicitar información, se pueden utilizar:

- **Cartas de solicitud formal;**
- **Derechos de petición;**
- **Participación en audiencias públicas.**

Toda la información que se genere, obtenga, adquiera, o controle en la calidad de un sujeto obligado por la Ley 1712 de 2014, es información pública y todo ciudadano tiene derecho a su acceso. Por regla general toda información es pública, pero existen circunstancias de reserva y clasificación de la información frente a las cuales el acceso podrá ser rechazado o denegado, siempre de manera motivada y por escrito únicamente en los términos establecidos por la Constitución y la ley.

Identificar las fuentes de información

Es importante identificar el tipo de fuentes de información que se requieren para el ejercicio de veeduría ciudadana y así mismo elaborar, a partir de la siguiente tabla, una lista de las diferentes fuentes donde se podrá consultar, recopilar y/o solicitar información.

Tipo de fuente	Información que suministra	Dónde se puede ubicar
Fuentes institucionales	Información sobre la entidad y el sector objeto de control social.	Constitución Política, normatividad, decretos, leyes, sentencias, plan de desarrollo municipal, programas del plan de desarrollo, proyectos, presupuesto anual, convenios, contratos, informes de gestión, estadísticas, e informes de rendición de cuentas.
Fuentes no institucionales	Suministran datos, reflexiones y aportes que no necesariamente se encuentran en la información institucional; puede ser también información de refuerzo o complementaria a los datos obtenidos inicialmente.	Investigaciones de universidades o centros especializados (por ejemplo de observatorios), revistas, periódicos que contienen datos de actualidad, páginas web de las respectivas alcaldías o gobernaciones, y páginas de contratos ⁷ .
Fuentes directas	Datos de primera fuente que amplían las posibilidades de análisis y los resultados del ejercicio de control social.	Personas que sean beneficiarias directas del proyecto objeto de veeduría ciudadana, funcionarios, contratistas, líderes comunitarios, representantes de ONG, entre otros, a quienes se puede entrevistar, aplicar una encuesta, desarrollar un grupo focal o dar una charla.

Fuente: Elaboración propia.

⁷ Disponibles en <http://www.contratos.gov.co>

Análisis de la información

Consiste en la selección, el análisis, la interpretación y el estudio de la información obtenida de las fuentes institucionales, no institucionales y de fuentes directas. Una vez que el grupo de veeduría ciudadana ha recopilado la información, el paso siguiente es su revisión y análisis. Con el fin de que el grupo pueda comprender la totalidad de la información relacionada con su objeto de veeduría ciudadana, el análisis debe iniciar por la información más general hasta llegar a la más específica.

Se deben adelantar las siguientes acciones:

- Revisar la información de acuerdo con las fuentes consultadas.
- Comparar los datos solicitados (los que sean necesarios) con los obtenidos.
- Determinar si están completos para el ejercicio de veeduría ciudadana; si no lo están, establecer cuáles faltan y qué se requiere para conseguirlos.
- Si es necesario, se debe solicitar nuevamente información utilizando los mecanismos explicados anteriormente (carta de solicitud formal o derecho de petición).
- Sistematizar y analizar las encuestas, entrevistas y visitas de observación producto del trabajo de campo, es decir, de la recolección de información en las fuentes no institucionales y en las directas.

Para administrar y analizar la información, esta puede sistematizarse a través de la siguiente tabla:

Tipo de información	¿Qué información fue solicitada?	¿Qué información ya fue entregada?	¿Qué información hace falta?	¿Qué información se debe solicitar nuevamente?
Información institucional				
Información no institucional				
Fuentes directas				

Fuente: Elaboración propia.



Analizar el proyecto de inversión que da origen al contrato objeto de la veeduría ciudadana

Una vez que se ha identificado el aporte del contrato, el grupo de veeduría ciudadana puede iniciar el análisis del proyecto de inversión pública que respalda el contrato.

Analizar el contrato objeto de veeduría ciudadana

Como se ha mencionado, una vez se ha realizado el análisis documental del punto anterior, se procede al análisis documental del contrato. Para ello, el grupo debe identificar la modalidad de contratación: por ejemplo, si es una licitación pública, concurso de méritos, selección abreviada o contratación directa, etc.

4.7. Paso 7: Elaborar el informe de veeduría.

Los resultados del ejercicio de control social deben quedar plasmados en un informe que se presenta a la administración o entidades responsables del objeto de vigilancia de la veeduría. La calidad del informe permite consolidar el trabajo realizado previamente y generar un insumo para mejorar o corregir la gestión pública vigilada.

Momentos sugeridos para estructurar el informe

MOMENTO	DESARROLLO
Identifique el momento en el que está evaluando (porcentaje de avance en tiempo y presupuesto del plan, programa, proyecto o contrato).	Por ejemplo: si el proyecto tiene 12 meses para ser ejecutado y a la fecha han pasado 6 meses de ejecución, entonces el proyecto va en el 50% de ejecución total. Para mirar el avance del presupuesto se observa lo mismo, es decir, que si el total de la plata destinada a ese proyecto es de \$100.000.000 y hasta el momento, solo se han ejecutado \$30.000.000 millones, entonces esos 30.000.000 millones corresponden al 30% de la ejecución.
Haga una breve introducción de los antecedentes y la problemática que llevó a que se hiciera esta evaluación por parte de la veeduría ciudadana.	Si se ha vulnerado, identifique cuál es ese derecho y qué otros derechos se afectan. Por ejemplo: el derecho a un ambiente sano, el derecho a la salud.
Identifique si se ha vulnerado algún derecho.	Bien sea indicadores de eficiencia, resultado o garantía de derechos
Identifique los indicadores que fueron establecidos inicialmente en el objeto de vigilancia y determine si han sido cumplidos.	Por ejemplo: un proyecto donde la construcción de un colegio efectivamente garantice el goce efectivo del derecho a la educación del total de la población objetivo.
Determine si según su evaluación se garantizó o no el derecho o derechos que dicho objeto buscaba garantizar.	Por ejemplo: un proyecto donde la construcción de un colegio efectivamente garantice el goce efectivo del derecho a la educación del total de la población objetivo.

Fuente: Adaptado de Función Pública 2016c.

Ejemplo de informe de la veeduría ciudadana

A continuación se presenta una sugerencia de contenido con relación al informe de la veeduría ciudadana:

Introducción:

1. ¿Quiénes somos?
2. ¿Cuál es nuestro objetivo?
3. ¿Cuál es el proyecto al que se le está haciendo seguimiento?
4. ¿A qué necesidad o problema responde?

Planteamiento del problema:

1. Antecedentes del problema.
2. Definición del problema.
3. Recopilación de información.
4. ¿Qué información encontramos?
5. ¿Cómo lo hicimos, es decir, qué herramientas utilizamos?
¿Qué fuentes buscamos?

Análisis de información:

1. Resumen de la información encontrada.
2. Hallazgos: da cuenta de los problemas que se evidenciaron con la información recopilada y las falencias en la información.

Conclusiones:

1. Recomendaciones que el grupo de veeduría ciudadana presenta ante la administración para mejorar la situación o a fin de buscar solución a los problemas encontrados.
2. Sugerencias presentadas por el grupo de veeduría ciudadana.
3. Propuestas para realizar un trabajo en conjunto con la veeduría ciudadana y dar soluciones a los problemas encontrados.

Anexos:

Se puede anexar la información recopilada a partir de la cual se realizó el informe o los documentos que la veeduría ciudadana ha tramitado. Por ejemplo los derechos de petición que se nombran dentro del informe.

Firmas:

Nombre y firma de quienes conforman el grupo de veeduría ciudadana y datos de contacto.

Si los resultados del análisis de la información permiten hallazgos de desviaciones o irregularidades, quien desarrolle control social podrá:

- Solicitar la información pública que se requiera para el desarrollo de su labor, en los términos del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.
- Presentar observaciones de la labor desarrollada al ente encargado de la política pública.
- Presentar peticiones, denuncias, quejas y reclamos ante las autoridades competentes.
- Presentar acciones populares en los términos de la Ley 472 de 1998.
- Presentar acciones de cumplimiento en los términos de la Ley 393 de 1997.
- Presentar acciones de tutela en los términos del Decreto número 2591 de 1991.
- Participar en audiencias públicas ante los entes que las convoquen.
- Hacer uso de los recursos y acciones legales que se requieran para el desarrollo del control social.

4.8. Paso 8: Adelantar seguimiento al informe de veeduría

La acción de la veeduría es constante, por lo cual, es importante hacer seguimiento a los hallazgos identificados en los pasos anteriores; estar atentos a recibir sugerencias, recomendaciones y denuncias; valorar esta información; y decidir las acciones que surjan de ello.

Una vez se ha entregado el informe de veeduría, se debe estar al tanto de lo que la entidad encargada del objeto de vigilancia haga con el informe, es decir, estar pendientes de si se adoptaron las recomendaciones, o se tuvieron en cuenta las sugerencias y observaciones.

Hay que tener en cuenta que para el seguimiento se pueden realizar las siguientes acciones: mesas de trabajo, visitas de obra, visitas de prestación de servicios, actas de reunión, reuniones con funcionarios, interventores y contratistas, audiencias públicas, preguntar a los beneficiarios, y solicitar información a las entidades.

El seguimiento consiste en estar alerta a recibir respuestas acerca del informe (sugerencias, recomendaciones y denuncias). Una vez recibidas, es necesario adelantar acciones a partir de ellas:

- Si dentro del ejercicio de veeduría ciudadana surge la necesidad de hacer una denuncia ante las autoridades disciplinarias, penales o fiscales, o los órganos de control, esta debe estar suficientemente soportada para que tenga éxito y los o las funcionarias encargadas de su trámite tengan suficientes elementos de estudio y análisis.
- Si las recomendaciones o sugerencias tienen origen en la ausencia del cumplimiento de una norma constitucional, legal o reglamentaria por parte de una autoridad, el grupo de veeduría ciudadana puede iniciar la acción de cumplimiento con base en el artículo 87 de la Constitución y la Ley 393 de 1997.
- Si se considera que con la renuencia de la autoridad responsable, se está vulnerando su derecho fundamental a la participación, es posible instaurar una acción de tutela con miras a su protección.
- Si efectivamente se considera que sus recomendaciones y sugerencias están dirigidas a mejorar la gestión pública en cuanto a la prestación de un servicio, y que esta prestación es un interés colectivo que debe ser protegido, es posible instaurar una acción popular con miras a su protección.
- Es importante señalar que el informe de la veeduría ciudadana debe presentarse ante la comunidad luego de ser expuesto ante el ente territorial.

4.9. Paso 9: Comunicar a la ciudadanía, comunidad u organización que representa la veeduría, los avances

Es indispensable que se expongan los avances y resultados de las diferentes acciones del proceso de vigilancia que adelanta la veeduría a la comunidad. La comunidad en uno de los pasos iniciales, escogió democráticamente a sus veedores, y por la misma razón, debe estar al tanto de los resultados de la vigilancia con el fin de generar la movilización social y el respaldo necesario para potenciar los resultados.

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

- Informar acerca de los avances que el grupo logró.
- Describir el proceso que realizó la veeduría.
- Exponer los compromisos a los que se llegó por medio de las diferentes herramientas de veeduría ciudadana y los que se encuentran en las actas.

Algunas de las actividades en el proceso de comunicación a la comunidad:

Debe realizarse una socialización constante con la comunidad afectada/beneficiaria, para que siempre esté informada sobre los avances del proceso de veeduría ciudadana, e igualmente para recoger sus inquietudes.

1. Para ello, el grupo de veeduría ciudadana debe tener presente que representa a la comunidad y que es su vocero ante la administración municipal.
2. El grupo de veeduría ciudadana debe informar a la comunidad involucrada, desde el momento de su creación, de la existencia del grupo de veeduría, del objeto de seguimiento, de las acciones que se van a emprender, las actividades realizadas, los compromisos adquiridos y el seguimiento que se ha dado a los mismos.

3. Para mantener informada a la comunidad, el grupo de veeduría ciudadana debe escoger un lugar fácilmente identificable (por ejemplo la iglesia, el parque o el salón comunal del barrio) y solicitar de manera verbal o escrita su préstamo ante la institución correspondiente.
4. La convocatoria debe estar dirigida a la comunidad afectada y puede hacerse a través de los y las líderes, o por medio del voz a voz, del perifoneo en los sitios más concurridos por la comunidad (como supermercados y tiendas), o a través del teléfono o de volantes. El mensaje debe ser claro e informar acerca del lugar, de la fecha, la hora y del tema a tratar.
5. Luego, el grupo de veeduría ciudadana debe nombrar voceros y voceras, una persona moderadora, definir los puntos a tratar y elaborar un orden del día. Además, debe preparar los materiales necesarios conforme al planteamiento que el grupo de veeduría ciudadana le dé a la reunión.

Ahora que cuentas con las herramientas conceptuales para hacer control social, animate y participa en las decisiones que afectan a tu comunidad a través del control social a la gestión pública. Te invito a que consultes los módulos del Plan Nacional de Formación para el Control Social en el siguiente enlace:

<http://www.funcionpublica.gov.co/eva/curso-para-veedurias-ciudadanas/plan-nacional-formacion-control-social>



Anexos

Anexo 1. Acta de constitución de veeduría ciudadana

NOMBRE DE LA VEEDURÍA:

ACTA No. __

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

El domicilio de la veeduría es en el municipio de _____ departamento de _____. La duración de la veeduría es: _____.

Para presidir o coordinar la Asamblea fue elegido(a) el (la) señor(a) _____, como Secretario(a) fue elegido(a) el (la) señor(a) _____.

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

Nombre	Documento de Identidad	Lugar de Residencia	Dirección	Teléfono

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

El lugar de funcionamiento de la veeduría es: _____.

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

No siendo más el objeto de la presente reunión se dio por terminada. A la asamblea concurrieron las siguientes personas:

Firma Nombre Documento de Identidad.	Firma Nombre Documento de Identidad.
Firma Nombre Documento de Identidad.	Firma Nombre Documento. de Identidad.
Firma Nombre Documento de Identidad.	Firma Nombre Documento de Identidad.

Anexo 2. Esquema plan de trabajo

PASO	Definición - Plan de acción				Seguimiento – Plan de acción		
	Actividades	Necesidades/ Requerimientos	Responsables	Fechas de ejecución	Resultados alcanzados	Dificultades presentadas	Correctivos
Conformar la veeduría ciudadana							
Contactar la entidad							
Recoger información inicial							
Estudiar el proyecto o tema objeto							
Definir indicadores							
Realizar visitas de campo							
Programar reuniones y entrevistas							
Consultar con expertos							
Consolidar información							
Analizar información							
Elaborar informe de veeduría							
Realizar el seguimiento							
Comunicar resultados							

Anexo 3. La participación como derecho fundamental

Breve reseña histórica

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

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

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

Un primer referente de igualdad es la Carta Magna Inglesa (año 1215), en la que el monarca Juan sin Tierra concede ciertos derechos denominados libertades, estableciendo así un espacio en el que el rey no puede interferir respecto de sus súbditos (Bobbio , 1989).

Los derechos civiles y políticos: primera generación de derechos

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

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

Así nace la primera generación de derechos, los civiles y políticos, que buscan proteger a todos los individuos contra poderes absolutistas. Esta etapa, que llega más o menos hasta el siglo XIX, cuando se presentan las últimas revoluciones burguesas, está ligada especialmente con lo que hoy conocemos como derechos de primera generación: los derechos civiles y políticos, los cuales incluyen: la libertad de expresión, de conciencia, de asociación, de reunión, de desplazamiento, de propiedad y de participar de las decisiones que se tomen en la propia comunidad política (Cortina , s.f. , pp. 124-125).

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

Los derechos económicos, sociales y culturales: segunda generación de derechos

La búsqueda de igualdad más concreta dio origen a la segunda generación de derechos: los económicos, sociales y culturales, los cuales hacen posible que el individuo se oponga a la explotación. Se busca que el Estado asegure posibilidades reales para que los ciudadanos puedan disfrutar de sus derechos: trabajo, educación y seguridad social.

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

Los derechos de solidaridad: tercera generación de derechos

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

Son características de los derechos humanos la indivisibilidad, la interdependencia y la universalidad. Es decir, que el disfrute efectivo de los derechos civiles y políticos es imposible sin el goce de los derechos económicos, sociales y culturales⁶ y sin los derechos de solidaridad.

Participación: un derecho humano

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

El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos⁷, en su artículo 25, reconoce a todas las personas el derecho a participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos; a votar y ser elegidos en elecciones periódicas, auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores; y tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país.

Así, el derecho a participar tiene que ver directamente con la posibilidad del ejercicio de la participación política, en la medida en que se trata de un elemento constitutivo de la democracia, concebida como “un sistema pluralista donde debe haber cabida para las múltiples expresiones, contradictorias y plurales, que hay en la sociedad” (González y Segura, 1997).

En este contexto, la Constitución Política reconoce el derecho a participar de todos los colombianos, sin distinción. El derecho a la participación ha evolucionado, superando el ámbito de la participación en la vida política a través del voto, y extendiéndose al ámbito de los derechos económicos, sociales y culturales y de solidaridad. De esta manera la participación se constituye en un derecho fundamental que articula los demás derechos humanos.

6. “Es a la luz de esta visión fragmentada que hoy se vienen forjando –en América Latina y otras regiones– Modelos de ‘crecimiento económico’ y planos de ‘modernización’ que dictan los parámetros de políticas sociales limitadas a intentar contener sus devastadores efectos negativos, e incapaces así de impedir o frenar el agravamiento del empobrecimiento de la mayoría de la población y la marginalización y exclusión político-sociales de un considerable número de personas” (Instituto Interamericano de Derechos Humanos , 1995 , p. 40).

7. El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (ICCPR, por su sigla en inglés) es un tratado multilateral general que reconoce Derechos civiles y políticos y establece mecanismos para su protección y garantía. Fue adoptado por la Asamblea General de las Naciones Unidas mediante la Resolución 2200 A (XXI), de 16 de diciembre de 1966. Entró en vigor el 23 de marzo de 1976.

Anexo 4. La participación ciudadana en Colombia

El derecho a la participación

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

Para la Constitución Política de Colombia de 1991, la participación es un elemento fundamental en la consolidación del Estado Social de Derecho. A través de ella se propicia el ejercicio de los derechos, la expresión y defensa de intereses, la intervención en asuntos comunes y, en general, en el manejo del poder político y de la administración pública (Const., 1991, art. 103). El ciudadano o ciudadana para hacer efectivo este derecho puede elegir y ser elegido o elegida; y tomar parte en las elecciones, los plebiscitos, referendos, consultas populares y todas aquellas formas de participación democrática existentes.

Además, puede constituir partidos, movimientos y agrupaciones políticas y difundir libremente sus ideas y programas; y hacer uso de los mecanismos de participación ciudadana y control social que establece la ley (Bello, 2008).

La Participación Ciudadana fue reconocida en la Constitución Política de 1991 como uno de los derechos ciudadanos en el ejercicio, conformación y control del poder político. La concepción de Estado presenta un avance a partir de 1991, al reconocerse a Colombia como un “Estado Social de Derecho” el cual puede ser un instrumento privilegiado para la construcción de los derechos humanos.

La carta constitucional también establece que “Colombia es un Estado Social de Derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el

respeto a la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general” (Const., 1991, art. 1).

La participación y la democracia aparecen de esta manera como principios constitutivos de la organización del Estado, como parte de la nueva identidad de la nación y como razón de ser de su existencia. La Constitución consagra la participación en su doble condición de principio y de derecho fundamental e instrumento para la promoción y defensa de los derechos. Así mismo, señala como un fin esencial del Estado “facilitar la participación de todas las personas en las decisiones que le afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la nación” (Const., 1991, art. 2).

La Constitución, igualmente, busca que el Estado desarrolle políticas y acciones públicas que contribuyan a hacer efectiva la participación, apoyando el fortalecimiento de organizaciones y las capacidades de articulación de intereses, que por su legitimidad, racionalidad, y gobernabilidad, contribuyan a aumentar la democracia y la efectividad de ellas mismas y del Estado.

En el marco de estas formulaciones constitucionales sobre la participación ciudadana para el fortalecimiento de la democracia, el mejoramiento de la gestión pública y la mayor legitimidad del Estado, surgen las veedurías ciudadanas para el control social a la gestión pública.

Las veedurías se construyen cada vez con mayor fuerza desde una concepción más positiva del control social, en la medida que se entiende que el control social se hace desde una perspectiva de derechos que garantice la “satisfacción de las necesidades básicas, la redistribución y el ejercicio equilibrado del poder, los procedimientos democráticos, la asignación transparente de recursos, el respeto por la normatividad y el control de la discrecionalidad de la administración a través de decisiones visibles y legítimas”, además de legales. Sobre estas bases, el artículo 100 de la Ley 134 de 1994, establece que las organizaciones civiles *“podrán constituir veedurías ciudadanas o juntas de vigilancia a nivel nacional y en todos los niveles territoriales, con el fin de vigilar la gestión pública, los resultados de la misma y la prestación de los servicios públicos”*.

La actividad de las veedurías también está reglamentada por la Ley 850 de 2003, que planteó la forma de organización democrática para la conformación de veedurías ciudadanas, su forma de organizarse, alcances, obligaciones, impedimentos y responsabilidades tanto sociales como institucionales. Es decir, la participación no solo es una práctica deseable dentro del comportamiento político de los ciudadanos y ciudadanas, sino que es el Estado quien está en la obligación de facilitarla, promoverla y patrocinarla.

La Ley 1757 de 2015, estatutaria de la participación ciudadana, también reglamenta y desarrolla varios puntos

en el marco del ejercicio del control social. De tal forma, se complementa lo ya desarrollado en la Ley 850 de 2003 para trabajar el concepto del control social como el derecho y el deber de los ciudadanos a participar de manera individual o a través de sus organizaciones, redes sociales e instituciones, en la vigilancia de la gestión pública y sus resultados.

La participación se ha consagrado como un principio de una función tripartita, es decir, cumple la función de derecho y deber de los ciudadanos y al mismo tiempo la de un medio.

La participación como derecho, deber y medio

Derecho: la participación se ha establecido como un derecho humano y constitucional.

Deber: la participación es un deber y así lo consagra la Constitución. Es un deber que cada ciudadano tiene consigo mismo y con la colectividad.

Medio: la participación se ha instituido como un medio para reivindicar otros derechos.

Contexto de la participación

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

El principio de la democracia participativa señala que *“el pueblo no solo elige a sus representantes por medio del voto, sino que tiene la posibilidad de intervenir directamente en la toma de ciertas decisiones, así como la de dejar sin efecto o modificar las que sus representantes en las corporaciones públicas hayan adoptado, ya sea por convocatoria o por su propia iniciativa y la de revocarles el mandato a quienes han elegido”* (Corte Constitucional, Sentencia C-180, 1994).

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

Para la participación política, la Constitución consagró seis mecanismos: dos de ellos son atribución especial del Ejecutivo en general y del Presidente de la República:

la consulta popular y el plebiscito. El referendo, el cabildo abierto, la iniciativa popular legislativa y la revocatoria del mandato, pueden ser convocados por grupos de ciudadanos organizados y con personería jurídica o que demuestren consenso popular mediante un número definido de firmas.

Diversas formas de clasificar la participación

Para estudiosos e investigadores del tema, la participación es posible concebirla a través de varios lentes, por ello se plantean distinciones acerca de: los niveles de participación (González, 1995), las opciones, los tipos de participación, y acerca de los lugares o ámbitos en donde se ejerce la participación.

Participación: no sólo política

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

La gestión pública debe realizarse con principios de democracia participativa y democratización de la gestión pública. Ello implica la obligación de abrir espacios de participación e involucrar a los ciudadanos y las organizaciones de la sociedad civil en todos los momentos del ciclo de la gestión pública. En consecuencia con el principio de democratización de la administración pública, establecido en la Ley 489 de 1998, las entidades deben crear mecanismos que permitan la intervención de los ciudadanos y sus organizaciones en la gestión pública. En especial, en cumplimiento del artículo 2 de la Ley 1757 de 2015, las instituciones

públicas deberán incluir en sus planes de gestión de manera explícita, la forma cómo se facilitará y promoverá la participación de las personas en los asuntos de su competencia (DAFP , 2016).

Función pública ha desarrollado conceptualmente los niveles de participación ciudadana en la gestión, que pueden describir las actividades que las entidades pueden emprender, para facilitar y promover la participación de los ciudadanos en los diferentes momentos del ciclo de la gestión pública.

Nivel de participación ciudadana en la gestión pública	Descripción
Información	Se fundamenta en el derecho de acceso a la información y consiste en suministrar información pública en forma proactiva y atender efectivamente las peticiones de los ciudadanos. Para que la ciudadanía participe en la gestión, requiere de información pública. Por ello en cumplimiento del principio de transparencia establecido en la Ley 1712 de 2014, la entidad debe proporcionar y facilitar el acceso a información de calidad, en lenguaje comprensible y en formatos accesibles; de igual forma debe garantizar que se utilicen varios canales de comunicación y formatos para divulgar la información pública, sobre programas, servicios y procedimientos de la entidad.
Consulta	Es un instrumento que pueden utilizar las entidades para conocer las opiniones ciudadanas con el fin de priorizar problemáticas o temas para rendición de cuentas, mejorar trámites y disposiciones legales, seleccionar o evaluar programas, obras o proyectos de inversión, entre otros aspectos, en cualquier momento del ciclo de la gestión pública (formulación, ejecución, evaluación). A través de la consulta que realiza la entidad, los ciudadanos pueden presentar sus opiniones, sugerencias, preferencias y prioridades.

<p>Ejecución por colaboración ciudadana</p>	<p>De acuerdo con la Carta Iberoamericana de Gobierno Abierto “el pilar de la colaboración se entiende como la generación de nuevos espacios de encuentro, diálogo y trabajo que favorezcan la co-creación de iniciativas y co-producción de nuevos servicios públicos. Ello supone por un lado, el promover nuevos enfoques, metodologías y prácticas para potenciar y fortalecer la innovación al interior de las instituciones públicas y favorecer la colaboración con otros actores de la sociedad, el sector privado, las organizaciones del tercer sector, entre otros. Por otro lado, supone reconocer las capacidades disponibles en la propia sociedad y los beneficios que estos pueden aportar en el diseño e implementación de políticas públicas, dejando atrás el enfoque de una ciudadanía receptora pasiva de acciones institucionales, para convertirse en protagonista y productora de sus propias soluciones.</p> <p>Ello supone la co-responsabilidad, cooperación y trabajo coordinado, no solo con la ciudadanía, sino con las empresas, asociaciones, academia, organizaciones de la sociedad civil y demás actores, así como el esfuerzo conjunto dentro de las propias administraciones públicas, entre ellas y sus funcionarios” (Carta Iberoamericana de Gobierno Abierto, 2016).</p>
<p>Control y evaluación ciudadana</p>	<p>Es el derecho de los ciudadanos a participar en la vigilancia de la gestión pública y sus resultados y, a la vez es una obligación de las entidades y organismos públicos de responder, rindiendo cuentas ante los ciudadanos sobre las obligaciones encomendadas, el avance y resultado de la gestión, así como sobre la garantía de derechos.</p> <p>Este control puede ser realizado por iniciativa de los ciudadanos para vigilar y evaluar, y por las entidades en respuesta a este control ciudadano (rendición de cuentas). El principal objetivo es brindar las condiciones y los espacios para que la ciudadanía evalúe, controle y haga sugerencias de mejora a la gestión pública.</p>

<p>Formulación participativa</p>	<p>Se refiere a la incidencia de los ciudadanos en la formulación de política pública, planes, programas, proyectos, servicios, trámites. En este nivel los ciudadanos tienen la posibilidad de dialogar y debatir con las entidades en diversos espacios e influir en las decisiones públicas con sus opiniones, argumentos y propuestas. En este caso se pueden implementar mecanismos como el diagnóstico participativo, la planeación participativa y el presupuesto participativo.</p> <p>El presente documento se centra en este último nivel de participación, en el cual, la ciudadanía incide en la fase de formulación de políticas, planes o proyectos de una forma decisiva en la toma de decisiones. Es decir, si bien una entidad puede impulsar los cuatro niveles de forma simultánea, las orientaciones referidas en este documento tienen la intención de garantizar, lo máximo posible, la incidencia de la ciudadanía</p>
----------------------------------	---

Fuente: Adaptado de DAFP , 2016b.

Tipo de participación

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

<p>Participación comunitaria</p> <p>Las comunidades pueden participar y auto organizarse para la consecución de la pavimentación de una vía, la construcción de una escuela o la ampliación de un acueducto veredal; así, mediante procesos de movilización y organización se convierten en protagonistas de su propio desarrollo.</p>	<p>Participación ciudadana en la gestión pública</p> <p>La administración pública busca involucrar a los ciudadanos y las organizaciones de la sociedad civil en todos los momentos del ciclo de la gestión pública. Diagnóstico, planeación, ejecución, seguimiento y evaluación.</p>
---	---

Participación social

Los ciudadanos pueden organizarse por sectores y por afinidad de intereses para participar activamente en su defensa y en los asuntos propios del grupo, por ejemplo: las madres comunitarias, los clubes deportivos, los comités de seguridad, los voluntarios en salud, las organizaciones culturales y ecologistas.

Participación política

Todos los ciudadanos, mediante el voto, tienen derecho a elegir y ser elegidos alcaldes, gobernadores, presidente, ediles, concejales, diputados, representantes y senadores. Además, tienen derecho a organizar y participar en movimientos y partidos políticos y a usar los mecanismos de participación abiertos por la Constitución. Las comunidades pueden decidir, por ejemplo y mediante consulta popular, el cambio de nombre de un municipio o la revocatoria del mandato para cambiar un alcalde que no ha cumplido su programa de gobierno. El artículo 103 de la Constitución de 1991 establece siete mecanismos de participación ciudadana: el voto, el plebiscito, el referendo, la consulta popular, el cabildo abierto, la iniciativa legislativa y la revocatoria del mandato.

Dificultades para la participación

Existen diferentes circunstancias que han dificultado el desarrollo del derecho a la participación de los ciudadanos. Las dificultades se enmarcan en el desconocimiento del derecho y el desinterés, hasta circunstancias de violencia y dificultades de garantía en la seguridad.

La violencia con que se imponen los grupos armados obstaculiza el ejercicio de la democracia y la participación. En muchos casos, quienes expresan sus opiniones pueden recibir amenazas contra su vida y la de sus familias. Es por lo anterior que un escenario de construcción de paz representa una oportunidad para la ciudadanía en

materia de construcción de lo público a partir de ejercicios de participación ciudadana.

Otra dificultad claramente detectada es el exceso de reglamentación, pues si bien cada mecanismo de participación requiere una reglamentación, la gran cantidad de leyes y requisitos que se han establecido hacen que en la práctica la participación se dificulte. La Ley 1757 de 2015 representa un avance en la consolidación de un estatuto de la participación ciudadana que oriente a las entidades públicas y a la ciudadanía en el camino correcto para la configuración de una participación ciudadana eficiente e incidente.

Confianza: relación Estado - ciudadano

La necesidad de fortalecer la confianza en las instituciones es un tema que el Estado colombiano debe afrontar con urgencia. La falta de eficacia e incidencia de los espacios de participación que realizan las instituciones desestimula la confianza ciudadana. Aún es común que los servidores públicos no respondan las peticiones de información, que la respuesta no satisfaga la petición o que se realice por fuera de los términos establecidos en los ordenamientos legales. De igual forma, ocurre que los servidores públicos y la misma ciudadanía desvirtúan la importancia de la participación ciudadana, pues difícilmente se asocia con la garantía de derechos, el mejoramiento en la calidad de vida y el desarrollo de una identidad ciudadana consciente.

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

Frente a todas estas dificultades, el Estado ha trabajado para fortalecer la participación ciudadana desde varios frentes, tales como:

- Desde la normatividad, con el impulso de leyes que regulan y fortalecen la materia como lo son: Ley 1474 de 2011, Ley 1712 de 2014 y la Ley 1757 de 2015, entre otras.

- Desde la gestión pública, dado que el Departamento Administrativo de la Función Pública y demás entidades líderes en el desarrollo políticas, modelos, metodologías y lineamientos, están fortaleciendo sus orientaciones en materia de participación ciudadana, transparencia, servicio al ciudadano e integridad.
- A través de la suscripción de compromisos de transparencia en las diferentes ramas del poder público, entre muchos otros.

Sin embargo, el reto es grande, aún hay aspectos pendientes que requieren un compromiso urgente desde el Estado y la ciudadanía, donde el control social es un elemento fundamental para avanzar y mejorar.



Referencias bibliográficas

Asamblea Nacional Constituyente. (4 de julio de 1991). *Constitución Política de Colombia*.

Bello, F. A. (2008). *Desarrollos legales y alcances sociales de la participación ciudadana en el distrito capital. Trabajo de Grado*. Escuela Superior de Administración Pública. Bogotá.

Bobbio, N. (1989). *Liberalismo y democracia*. Fondo Cultura Económica.

Bresser, P., L. C., y Cunill G., N. (s.f.). *Entre el Estado y el mercado. Lo público no estatal. Lo público y los derechos republicanos*. Recuperado de: <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/clad/unpan000164.pdf>

Carta Iberoamericana de Gobierno Abierto. (2016). CLAD.

Congreso de la República de Colombia. (18 de Noviembre de 2003). *Ley 850 de 2003, por medio de la cual se reglamentan las veedurías ciudadanas*. [Ley 850 de 2003] DO: 45376.

Congreso de Colombia. (6 de julio de 2015) *Ley Estatutaria 1757 de 2015, por la cual se dictan disposiciones en materia de promoción y protección del derecho a la participación democrática [Ley 1757 de 2015]*. DO: 49565.

Corte Constitucional. (14 de abril de 1994). *Sentencia C-180/94*. [M.P. Hernando Herrera].

Corte Constitucional. (8 de abril de 2003). *Sentencia C- 292/03*. [M.P. Eduardo Montealegre Lynett].

Cortina, A. (s.f.). *Educar en valores*.

Cunill G., N. (1997). *Repensado lo público a través de la sociedad*. CLAD. Editorial Nueva Sociedad.

Departamento Administrativo de la Función Pública [DAFP]. (2016).
Modelo Integrado de Planeación y gestión, Segunda versión.

Departamento Administrativo de la Función Pública [DAFP]. (2016 b).
Orientaciones para promover la participación ciudadana en los procesos de diagnóstico y planeación de la gestión pública.

Departamento Administrativo de la Función Pública [DAFP]. (2016 c).
Guía metodológica para la evaluación de la Gestión Pública, con enfoque basado en derechos humanos, dirigido a las veedurías ciudadanas.

Departamento Administrativo Nacional de Estadística [DANE]. (s.f.). *Guía para diseño, construcción e interpretación de indicadores*.

García, I. (2007). *La nueva gestión pública: Evolución y tendencias*. Universidad de Salamanca.

González, E. (1995). *Manual sobre participación y organización para la gestión local*. Cali.

González, F., y Segura, R. (1997). *Participación ciudadana y recuperación de la política. Fondo para la Participación Ciudadana*. Ministerio del Interior.

Instituto Interamericano de Derechos Humanos. (1995). *La Protección internacional de los derechos económicos, sociales y culturales*. En A. A. CANÇAO TRIN DADE, *Estudios básicos de derechos humanos. Tomo I*. Comisión de la Unión Europea.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo [PNUD]. (24 de abril de 2001). *Resumen Ejecutivo Preliminar. Talleres del Milenio*.

Red Institucional de Apoyo a las Veedurías (s.f.). *Documento Orientador Ley 850 de 2003. Módulo 10*. Recuperado de: https://www.procuraduria.gov.co/portal/media/file/DocLey850_web.pdf