

# **ABC de la Ley 1757 de 2015. Estatuto de la participación democrática en Colombia**

Elaborado por:

**Elsa Yanuba Quiñones Serrano  
Manuel Fernández Ochoa  
Virginia Guevara Sierra**

Departamento Administrativo de la Función Pública  
Dirección de Participación, Transparencia y Servicio al  
Ciudadano  
Bogotá D.C., Colombia

31 de mayo de 2016

## Contenido

Introducción .....	5
I. MECANISMOS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA .....	6
1.1 Procedimiento general de solicitudes ciudadanas de los mecanismos de participación .....	8
1.2 Trámites específicos de los mecanismos de participación ciudadana .....	15
1.2.1 Iniciativa popular legislativa y normativa .....	16
1.2.2 Referendo.....	17
1.2.3 Consulta popular .....	20
1.2.4 Revocatoria del mandato.....	23
1.2.5 Plebiscito .....	25
1.2.6 Cabildo abierto .....	27
II. INSTITUCIONALIDAD DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA.....	31
2.1 Creación de oficinas departamentales, municipales y distritales para la promoción de la participación ciudadana .....	31
2.2 Asignación de funciones a una secretaría para promover la participación ciudadana .....	33
2.3 Propuesta de funciones para las oficinas de participación ciudadana en las entidades territoriales .....	35
2.4 Creación de fondos departamentales, distritales o municipales para la participación ciudadana .....	37
2.5 Plan anual de financiamiento del control social por parte de los organismos de control .....	38
2.6 Consejo nacional de participación ciudadana.....	40
2.7 Consejos territoriales de participación .....	43
2.8 Sistemas de Participación Ciudadana .....	43
2.9 Incentivos simbólicos a la participación ciudadana.....	44
III. PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LA GESTIÓN PÚBLICA .....	46
3.1 Derechos de los ciudadanos en la participación ciudadana.....	46
3.2 Deberes de las administraciones nacionales, departamentales, municipales y distritales en la promoción de instancias de participación ciudadana formales e informales creadas y promovidas por la ciudadanía o el Estado. ....	47
3.3 La política de participación en los planes de desarrollo .....	48

3.4 Planes de gestión institucionales.....	49
3.5 Alianzas para la prosperidad .....	51
3.6 Presupuestos participativos.....	52
IV. RENDICIÓN DE CUENTAS Y CONTROL SOCIAL .....	53
4. 1. Definición de rendición de cuentas: .....	53
4.1.1 Principios de la rendición de cuentas: .....	54
4.1.2 Obligatoriedad de Rendir cuentas: .....	54
4.1.2.1 Marco normativo de la obligatoriedad. ....	55
4.2. Metodología para el desarrollo de la rendición de cuentas .....	56
4.2.1 Manual único de rendición de cuentas. ....	56
4.2.2 Formulación de la estrategia anual de rendición de cuentas .....	57
4.2.3 Etapas del proceso para la rendición pública de cuentas.....	59
4.2.4 Las Audiencias Públicas Participativas .....	60
4.3 Respuesta a los informes de rendición de cuentas.....	61
4.4. Rendición de Cuentas para las Juntas Administradoras Locales, los Concejos y de las Asambleas. Las Corporaciones Públicas del orden territorial.....	62
4.5 Control Social.....	63
4.5.1 Instrumentos del Control Social .....	64
4.5.2 Aspectos a los que se realiza control social .....	64
4.5.3 Principios del Control Social a lo Público .....	65
4.5.4 Información de reserva .....	65
4.5.5 Atención de denuncias de control fiscal .....	66
4.6 Veedurías ciudadanas.....	67
4.6.1 Instrumentos de acción .....	67
4.6.2 Redes de veedurías.....	67
4.6.3 Informes de los interventores y supervisores .....	68
4.6.4 Obligaciones puntuales interventores y supervisores definidas por la Corte Constitucional en la Sentencia C-150 de 2015 .....	68
4.6.5 Contenido del primer informe .....	68
4.6.6 Contenido segundo informe .....	68
Bibliografía .....	69

Tabla 1 .....	6
Tabla 2 .....	8
Tabla 3 .....	9
Tabla 4 .....	13
Tabla 5 .....	15
Tabla 6 .....	18
Tabla 7 .....	22
Tabla 8 .....	44
Tabla 9 .....	62

## Introducción

La Dirección de Participación, Transparencia y Servicio al Ciudadano del Departamento Administrativo de la Función Pública, es líder frente a la política de participación ciudadana en la gestión pública y la estrategia de rendición de cuentas del Gobierno Nacional. Este documento refleja las novedades de la Ley 1757 de 2015 frente a la Ley 134 de 1994, en forma de instructivo ABC, en relación a temas propios de los mecanismos de participación, las instancias, espacios y la arquitectura institucional necesaria para garantizar el derecho fundamental de todo ciudadano a participar en la vida política, económica, social y cultural del país.

El presente ABC tiene la finalidad de presentar los contenidos y el alcance de la Ley 1757 de 2015 estatutaria de la participación ciudadana, para que la administración pública, los ciudadanos y las diferentes organizaciones de la sociedad civil, logren tener un referente en torno a sus respectivos ámbitos de aplicación. En ese sentido, el objetivo primordial es aportar una herramienta que permita promover y consolidar la participación ciudadana en Colombia, a través de un diseño básico y explicativo que propicie un acercamiento claro y ordenado a lo señalado en la norma.

La Ley 1757 de 2015, como lo enmarca la Sentencia C-150 de 2015, desarrolla la naturaleza del Estado Colombiano con fundamento en los principios constitucionales democráticos. Así, la ley reafirma lo ya señalado por la Constitución Política de 1991 sobre el poder supremo o soberano del pueblo, del que se deriva la facultad de constituir, legislar, juzgar, administrar y controlar. Por lo anterior, es el pueblo y sus organizaciones, las figuras a partir de las cuales se hace efectivo el ejercicio y control del poder público, a través de representantes o de forma directa.

Producto de la naturaleza estatutaria de la ley, se desprenden una serie de obligaciones y responsabilidades para todas las entidades de la administración pública en relación al cumplimiento de los fines esenciales del Estado, articulados a garantizar el ejercicio de los derechos reconocidos en la Constitución y facilitar la participación de los ciudadanos en las decisiones que los afectan mediante la promoción específica de la participación ciudadana.

El presente documento se divide en cuatro grandes apartados en los que se relacionan los mecanismos de participación ciudadana, la institucionalidad de la participación ciudadana; la participación ciudadana en la gestión pública y finalmente la rendición de cuentas y el control social.

## I. MECANISMOS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA

Los mecanismos de participación ciudadana son los medios a través de los cuales se materializa el derecho fundamental a la participación democrática, y permiten la intervención de los ciudadanos en la conformación, ejercicio y control del poder político.

A través de mecanismos como el referendo, el plebiscito, la consulta popular y la revocatoria de mandato, los ciudadanos pueden decidir, mediante el voto popular, asuntos de interés nacional, departamental, distrital, municipal y local.

Los mecanismos de participación ciudadana establecidos en el artículo 103<sup>1</sup> de la Constitución Política con excepción del voto, fueron reglamentados inicialmente por la Ley 134 de 1994, y mediante la Ley 1757 de 2015<sup>2</sup> fueron complementados y modificados.

A continuación se definen los mecanismos de participación ciudadana:

**Tabla 1**

Mecanismos de participación ciudadana

Mecanismo de participación	¿Qué es?
Iniciativa popular y normativa ante las corporaciones públicas	Es el derecho político de un grupo de ciudadanos de presentar Proyecto de Acto legislativo y de ley, de Ordenanza de Acuerdo y de Resolución y demás resoluciones de las corporaciones de las entidades territoriales, para que sean debatidos, modificados, aprobados o negados en la corporación pública respectiva. <sup>3</sup>
Referendo	Es la convocatoria que se hace al pueblo para que apruebe o rechace un proyecto de norma jurídica (referendo aprobatorio) o derogue o no una norma que se encuentre ya vigente (referendo derogatorio).
Consulta popular	La consulta popular es la institución mediante la cual, una pregunta de carácter general sobre un asunto de trascendencia nacional, departamental, municipal, distrital o local, es sometido según el caso por el Presidente de la República, el Gobernador o el Alcalde, a consideración del

<sup>1</sup> Constitución política de Colombia 1991. Artículo 103. Título IV.. Recuperado de <http://www.constitucioncolombia.com/titulo-4/capitulo-1/articulo-103>

<sup>2</sup> . Congreso de la República. Ley 1757 (06, julio, 2015). Por la cual se dictan disposiciones en materia de promoción y protección del derecho a la participación democrática. Diario Oficial. Bogotá. 2015. Recuperado de [http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley\\_1757\\_2015.html](http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1757_2015.html)

<sup>3</sup> Congreso de Colombia. (31 de mayo de 1994) Artículo 2 [Título I]. Ley por la cual se dictan normas sobre mecanismos de participación ciudadana. [Ley 134 de 1994]. Recuperado de [http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley\\_1757\\_2015.html](http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1757_2015.html)

	pueblo para que éste se pronuncie formalmente al respecto
Revocatoria del mandato	La revocatoria del mandato es un derecho político, por medio del cual los ciudadanos dan por terminado el mandato que le han conferido a un Gobernador o a un Alcalde.
Plebiscito	El plebiscito es el pronunciamiento del pueblo convocado por el Presidente de la República, mediante el cual apoya o rechaza una determinada decisión del Ejecutivo
Cabildo abierto	El Cabildo abierto es la reunión pública de los concejos distritales, municipales o de las juntas administradoras locales, en la cual los habitantes pueden participar directamente con el fin de discutir asuntos de interés para la comunidad.

Fuente: DPTSC, (2016)

Nota: La Ley 1757 de 2015 no modifica la reglamentación existente sobre el voto popular.

Según lo señalado por la Corte Constitucional en la Sentencia C-150 de 2015, los ciudadanos tienen diversos grados de participación en la toma de decisiones, a través de los siguientes mecanismos de participación ciudadana<sup>4</sup>:

- Los ciudadanos pueden determinar quien tomará las decisiones (elección de representantes).
- Los ciudadanos pueden promover una deliberación para la toma de decisiones (cabildo abierto e iniciativa popular normativa) o;
- Los ciudadanos pueden adoptar una decisión directamente (referendo, consulta popular).

Ahora bien, en relación con el grado de intervención de las autoridades públicas y, en particular, de los órganos de representación, los mecanismos de participación pueden agruparse en las siguientes categorías:

- Amplia intervención de autoridades públicas dado que la iniciativa, la convocatoria o desarrollo y los resultados del mecanismo les ha sido asignado a ellas prioritariamente como ocurre con el cabildo abierto.
- Mediana intervención de autoridades públicas, en los cuales la iniciativa le corresponde a los ciudadanos y los resultados del mecanismo dependen del órgano representativo (iniciativa popular normativa), o la iniciativa y la convocatoria se encuentra en manos de las autoridades públicas, aunque no sus resultados, en tanto se atenderá lo que decida el pueblo (consulta popular y plebiscito).
- Leve intervención de las autoridades públicas, bien porque la iniciativa, convocatoria y resultados dependa de los ciudadanos (referendo

<sup>4</sup> Corte Constitucional (Abril 8 de 2015). Sentencia C-150 de 2015. M. P. Mauricio González Cuervo. Recuperado de <http://www.corteconstitucional.gov.co/RELATORIA/2015/C-150-15.htm>

constitucional derogatorio y revocatoria del mandato) o bien porque la iniciativa y resultados se encuentren radicados en los ciudadanos, aunque no su convocatoria (referendos constitucional aprobatorio).

Los mecanismos de participación ciudadana pueden ser de promovidos por los ciudadanos o presentados por autoridad pública según se detalla en el siguiente cuadro:

**Tabla 2**

**Promoción de los mecanismos de participación ciudadana**

Origen del mecanismo	Definición	Mecanismos
De origen popular	Son promovidos o presentados directamente mediante solicitud avalada por firmas ciudadanas.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• iniciativa popular legislativa y normativa</li> <li>• el referendo</li> <li>• la consulta popular</li> <li>• la revocatoria del mandato</li> <li>• el cabildo abierto</li> </ul>
De autoridad pública	Son promovidos o presentados por autoridad pública.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• el referendo</li> <li>• la consulta popular</li> <li>• plebiscito</li> </ul>

Fuente: DPTSC, (2016)

El plebiscito es el único mecanismo de participación ciudadana que se origina exclusivamente en la autoridad pública.

**1.1 Procedimiento general de solicitudes ciudadanas de los mecanismos de participación**

Con la Ley 1757 de 2015 se establecen unas reglas comunes sobre el procedimiento que deben seguir los ciudadanos para presentar sus iniciativas para hacer uso de los mecanismos de participación ciudadana de origen popular.

De acuerdo con la Ley, los ciudadanos podrán ser promotores o conformar un comité promotor para tramitar los siguientes mecanismos de participación de origen popular:

- Referendos
- iniciativas legislativas o normativas
- consultas populares de origen ciudadano
- revocatorias de mandato

El cabildo abierto se regula por las normas especiales contenidas en la ley 1757 de 2015 y no le serán aplicables las normas generales descritas a continuación para los otros mecanismos de participación.

En la siguiente tabla, se señalarán las etapas generales que deben seguir las iniciativas ciudadanas para el desarrollo efectivo de los mecanismos de participación de origen popular.

**Tabla 3**

**Etapas para las iniciativas ciudadanas**

Etapas	Requisitos	Principales cambios
a. Conformación de promotores o comité promotor	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ser ciudadano en ejercicio.</li> <li>• Ser organización social, partido o movimiento político con personería jurídica que mediante acta de sesión demuestre la conformación del comité promotor por mayoría de integrantes<sup>5</sup>.</li> </ul>	No requiere exigencia del respaldo de los ciudadanos inscritos en el censo electoral <sup>6</sup> para ser promotor.
b. Designar voceros	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Cuando el promotor es un ciudadano, él mismo será el vocero.</li> <li>• Cuando es una organización social, partido o movimiento político, el Comité Promotor designará un vocero.</li> </ul>	Es el responsable de las actividades administrativas, financieras de campaña.
c. Registro de propuestas sobre mecanismos de participación ciudadana	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Inscripción ante la Registraduría Nacional del Estado Civil en formulario diseñado.</li> <li>• El registrador correspondiente asignará un número consecutivo de identificación a las propuestas y la fecha de su inscripción.</li> <li>• Publicación en la página web de la Registraduría.</li> </ul>	La inscripción de iniciativas podrá realizarse a través de medios electrónicos, en cuyo caso deberá utilizarse lenguaje estándar de intercambio de información en el formulario.
d. Recolección de	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Verificación de cumplimiento de</li> </ul>	En el caso de la iniciativa

<sup>5</sup> Para los mecanismos promovidos por organizaciones, partidos o movimientos políticos se estipula que las disposiciones de dicho mecanismo deben ser aprobadas en asamblea, congreso o convención por la mayoría de los asistentes con derecho a voto. Posteriormente, debe constituirse un Comité conformado por al menos tres personas y no más de nueve, que debe inscribirse como tal ante la Registraduría Nacional del Estado Civil de la correspondiente circunscripción electoral. La Ley 1757 de 2015 determina que uno de los requisitos a cumplir por parte de organizaciones sociales, partidos o movimientos políticos ante la Registraduría Nacional del Estado Civil en el momento de la inscripción, es el acta de la sesión donde conste la determinación adoptada por el órgano competente, según sus estatutos.

<sup>6</sup> Censo electoral: Conjunto de cédulas de ciudadanía aptas, correspondientes a electores que pueden votar en determinado lugar. En Registraduría Nacional del Estado Civil. Glosario Recuperado de <http://www.registraduria.gov.co/-Glosario-electoral,225-.html>.

<p>firmas ciudadanas según formulario establecido.</p>	<p>requisitos por la Registraduría Nacional del Estado Civil.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• El Registrador dispondrá de quince días (15) para la elaboración y entrega de los formularios</li> <li>• En un plazo de seis (6) meses se debe realizar la recolección de los apoyos ciudadanos con base en el formulario entregado por el Registrador.</li> <li>• Este plazo podrá ser prorrogado, en caso de fuerza mayor o caso fortuito, debidamente acreditado, hasta por tres meses más, en la forma y por el tiempo que señale el Consejo Nacional Electoral.</li> </ul>	<p>popular se incrementa la exigencia establecida en la Ley 134 de 1994 que disponía un apoyo del cinco por ciento (5%) del censo electoral.</p>
<p>e. Presentar los formularios debidamente diligenciados con los apoyos ciudadanos, al Registrador del Estado Civil correspondiente</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• El promotor presentará los formularios debidamente diligenciados.</li> <li>• La Registraduría del Estado Civil procederá a verificar los apoyos en un plazo máximo de cuarenta y cinco (45) días calendario.</li> <li>• Vencido el plazo sin que se haya logrado completar el número de apoyos requeridos, la propuesta será archivada</li> </ul>	<p>Se unifica el procedimiento a seguir por el promotor y comité promotor de la iniciativa.</p>
<p>f. Entrega los estados contables de la campaña de recolección de apoyos de cualquier propuesta sobre mecanismo de participación ciudadana.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• El Consejo Nacional Electoral fijará anualmente las sumas máximas de dinero que se podrán destinar en la recolección de apoyos a las propuestas sobre mecanismos de participación ciudadana.</li> <li>• El Consejo Nacional Electoral fijará la suma máxima que cada ciudadano u organización podrá aportar a la campaña de recolección de apoyos sobre las propuestas de los mecanismos de participación ciudadana.</li> <li>• En los estados contables figurarán los aportes, en dinero o en especie, que cada persona natural o jurídica realice durante la campaña respectiva.</li> </ul>	<p>En la 1757 se requieren estados contables y en la Ley 134 requería el balance suscrito por un contador público juramentado</p>
<p>g. Certificación</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• el respectivo Registrador del Estado Civil certificará el número total de respaldos consignados, el número de apoyos válidos y nulos y, finalmente, si se ha cumplido o no con los requisitos</li> <li>• No se certificará si no se han</li> </ul>	<p>En la ley 134 si se excedía el monto máximo de dinero privado para las campañas de los distintos mecanismos de participación era causal de mala conducta pero no incidía en la certificación.</p>

	entregado los estados contables dentro del plazo contemplado en esta ley o cuando los estados contables reflejen que la campaña excedió los topes individuales y generales de financiamiento permitidos por el Consejo Nacional Electoral.	Si el número de firmas no se ha cumplido y el plazo no se ha vencido en la ley 1757 se presentan formularios para la verificación, mientras que en la Ley 134 se expide un nuevo certificado
h. Trámite de la solicitud de iniciativa ciudadana a la corporación pública respectiva.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• la Registraduría correspondiente enviará a la entidad competente el articulado, la exposición de motivos del referendo, o de iniciativa legislativa y normativa de origen popular, o de consulta popular de origen ciudadano.</li> <li>• El nombre de la iniciativa, el de sus promotores y vocero, así como el texto del proyecto de articulado y su exposición de motivos, deberán ser divulgados en la publicación oficial de la correspondiente corporación.</li> <li>• Cuando un referendo aprobatorio de entidad territorial, obtenga apoyos ciudadanos superior al veinte por ciento (20%) del respectivo censo electoral, deberá procederse a su realización, previo concepto de constitucionalidad y no requiere ningún trámite ante la corporación de elección popular correspondiente.</li> </ul>	Incluye además de la iniciativa legislativa y normativa de origen popular, el referendo, y la consulta popular de origen ciudadano.
i. Revisión previa de constitucionalidad.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• La Corte Constitucional revisará previamente el texto que se somete a referendo constitucional y el texto que se somete a consulta popular para la convocatoria a una Asamblea Constituyente.</li> <li>• Los tribunales de la jurisdicción de lo contencioso-administrativo competentes se pronunciarán sobre la constitucionalidad del mecanismo de participación democrática a realizarse.</li> <li>• La revisión de constitucionalidad incluirá un período de fijación en lista de diez días, para que cualquier ciudadano impugne o coadyuve la constitucionalidad de la propuesta y el Ministerio Público rinda su concepto</li> </ul>	Incluye revisión previa de constitucionalidad para todos los mecanismos de participación de origen popular, con excepción del cabildo abierto, y no sólo sobre el referendo y consulta popular.

<p>j. Campañas sobre los mecanismos de participación ciudadana</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Se podrán desarrollar campañas a favor, en contra y por la abstención a cada mecanismo, cuando aplique por parte del Gobierno, los partidos y movimientos políticos y las organizaciones sociales.</li> <li>• La campaña podrá realizarse desde la fecha en la que la autoridad competente mediante decreto determine cuando se realizará la votación sobre un mecanismo de participación ciudadana hasta el día anterior a la realización del mismo.</li> <li>• Los interesados deben notificar su intención ante el Consejo Nacional Electoral en un término no superior a 15 días contados a partir de la fecha en la que se publique el decreto de convocatoria</li> </ul>	<p>En la ley 134 se ofrecen espacios para quienes están a favor o en contra pero no para la abstención</p>
<p>k. Votación sobre los mecanismos de participación ciudadana</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Luego de cumplir con los requisitos y el procedimiento establecido en la presente ley, para el referendo, el plebiscito, la consulta popular y la revocatoria de mandato, se procederá a la votación popular.</li> </ul>	<p>La votación puede ser suspendida en estado de excepción y en esto coinciden las dos leyes pero además en la Ley 1757 se agrega en el artículo 40 que en caso de emergencia económica también se puede suspender</p>
<p>l. Adopción de la decisión</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• La decisión del pueblo será obligatoria en todo mecanismo de participación democrática cuando se cumpla con los requisitos establecidos en la Ley.</li> </ul>	<p>No se presentan diferencias</p>

Fuente: DPTSC, (2016), con base en la Ley 1757 de 2015

- En el momento de la inscripción, el promotor de la iniciativa deberá diligenciar el formulario diseñado por la Registraduría Nacional del Estado Civil, en el que como mínimo debe figurar la siguiente información:
- El nombre completo, el número del documento de identificación y la dirección de notificaciones del promotor o de los miembros del Comité promotor.
- El título que describa la propuesta de mecanismo de participación ciudadana.
- La exposición de motivos que sustenta la propuesta.
- El proyecto de articulado.

Serán causales para la anulación de apoyos ciudadanos consignados en los formularios:

- Si una persona consignó su apoyo en más de una oportunidad, se anularán todos sus apoyos excepto el que tenga la fecha más reciente.
- Fecha, nombre o número de las cédulas de ciudadanía, ilegibles o no identificables.
- Firma con datos incompletos, falsos o erróneos.
- Firmas de la misma mano.
- Firma no manuscrita.

El Consejo Nacional Electoral fijará anualmente las sumas máximas de dinero que se podrán destinar en la recolección de apoyos a las propuestas sobre mecanismos de participación ciudadana. Así mismo, el Consejo Nacional Electoral fijará la suma máxima que cada ciudadano u organización podrá aportar a la campaña de recolección de apoyos sobre la propuesta de los mecanismos de participación ciudadana.

Toda organización política o social que haya notificado al Consejo Nacional Electoral su intención de hacer campaña a favor, en contra o por la abstención a algún mecanismo de participación ciudadana podrá acceder, en condiciones de equidad, a los medios de comunicación social del Estado para exponer sus posturas respecto de la convocatoria, sin perjuicio de aquellas campañas que decidan promover el mecanismo de participación por medios diferentes a los de comunicación social del Estado.

A continuación se presenta un cuadro resumen con la cantidad de apoyos ciudadanos requeridos para presentar las solicitudes de iniciativas sobre mecanismos de participación ciudadana.

**Tabla 4**

Apoyos ciudadanos

Mecanismo de participación	Cantidad de apoyos ciudadanos requeridos
Iniciativa popular de acto legislativo	Igual o superior al 5% del censo electoral vigente a la fecha en que se realizó la inscripción de la iniciativa.

Referendo constitucional	Igual o superior al 5% del censo electoral vigente a la fecha en que se realizó la inscripción de la iniciativa.
Consulta popular de origen ciudadano	Igual o superior al 5% del censo electoral vigente a la fecha en que se realizó la inscripción de la iniciativa.
Referendo derogatorio de una ley	Igual o superior al diez por ciento (10%) del censo electoral vigente a la fecha en que se realizó la inscripción de la iniciativa.
Iniciativa popular competencia de entidades territoriales	Igual o superior al 10% del censo electoral vigente en la entidad territorial.
Consulta popular de origen ciudadano en las entidades territoriales	Un número no menor del diez por ciento (10%) de ciudadanos que hagan parte del respectivo censo electoral vigente a la fecha en que se realizó la inscripción de la iniciativa.
Revocatoria del mandato	Un número de ciudadanos de no menos del treinta por ciento (30%) de los votos obtenidos por el elegido, que hagan parte del censo electoral v  igente a la fecha en que se realizó la inscripción de la iniciativa a nivel departamental, municipal o distrital.

Fuente: DPTSC, (2016)

De otra parte, las decisiones respecto a los mecanismos de participación ciudadana son obligatorias si se cumplen con los siguientes requisitos:

**Tabla 5**

**Requisitos para las decisiones obligatorias**

Mecanismo de participación ciudadana	Requisitos para la decisión
Plebiscito	Que haya participado más del cincuenta por ciento (50%) del censo electoral vigente.
Referendo	Que el voto afirmativo de más de la mitad de los sufragantes y que el número de estos exceda de la cuarta parte del total de ciudadanos que integran el censo electoral.
Consulta popular	Que la pregunta sometida al pueblo haya obtenido el voto afirmativo de la mitad más uno de los sufragios válidos, siempre y cuando haya participado no menos de la tercera parte de los electores que componen el respectivo censo electoral.
Revocatoria del Mandato	El pronunciamiento popular por la mitad más uno de los votos ciudadanos que participen en la respectiva convocatoria, siempre que el número de sufragios no sea inferior al cuarenta (40%) de la votación total válida registrada el día en que se eligió al respectivo mandatario.
Asamblea Constituyente	Si así lo aprueba, cuando menos, la tercera parte de los integrantes del censo electoral. Las reglas definidas por el pueblo en la consulta no podrán ser variadas posteriormente

Fuente: DPTSC, (2016), con base en la Ley 1757 de 2015

Si como resultado de la votación no se revoca el mandato del Gobernador o del Alcalde, no podrá volver a intentarse en lo que resta de su período.

## **1.2 Trámites específicos de los mecanismos de participación ciudadana**

Además de los pasos vistos anteriormente, cada mecanismo de participación cuenta con algunos procedimientos particulares que se abordarán en los siguientes apartados.

## 1.2.1 Iniciativa popular legislativa y normativa

La iniciativa popular legislativa y normativa es fundamento constitucional a través de los artículos 40, 103 y 106 y está regulada por la ley 134 de 1994 y la ley 1757 de 2015. Esta le otorga a la ciudadanía la facultad para presentar:

- Un proyecto de Acto Legislativo y de ley ante el Congreso de la República
- Una Ordenanza ante las Asambleas Departamentales
- Un Acuerdo ante los Concejos Municipales o Distritales
- Una Resolución ante las Juntas Administradoras Locales y demás corporaciones de las entidades territoriales

Desde el 2002 se han presentado diferentes iniciativas legislativas, entre ellas el Proyecto de Acto Legislativo para autorizar la reelección presidencial. Se ejerce el derecho reconocido a los ciudadanos por el Art. 155 de la Constitución Política y se propone modificar los artículos 197 y 204 para eliminar la prohibición de reelección presidencial y dar oportunidad a que el pueblo pueda reelegir a sus presidentes, se aprobó el Comité de Promotores según Resolución 2349 del 28 de junio de 2004.279,085 con 226.254 votos válidos. Mediante la Resolución No.70 del 12 de enero de 2005, se aceptó el desistimiento de la Iniciativa Popular Legislativa para autorizar la reelección presidencial, el cual fue publicado en el Diario Oficial No. 45.810 del 2 de febrero de 2005. Algunas de ellas no han sido procedentes porque no cumplieron con el requisito del 5 por mil del censo electoral, se ordena archivar las solicitudes.<sup>7</sup>

### a) Requisitos y temas

Para una iniciativa popular normativa ante una corporación pública territorial, solo podrán consignar su apoyo a la propuesta quienes hagan parte del censo electoral de la respectiva entidad territorial.

Solo pueden presentarse iniciativas que sean de competencia de la respectiva corporación o entidad territorial. Adicionalmente, no se podrán presentar iniciativas populares legislativas y normativas o consultas populares ante el Congreso, las asambleas, los concejos o las juntas administradoras locales, sobre las siguientes materias:

- Las que sean de iniciativa exclusiva del Gobierno, de los Gobernadores o de los Alcaldes.

---

<sup>7</sup> Registraduría General de la Nación. Recuperado el 31 de mayo de 2016, <http://www.registraduria.gov.co/-Historico-iniciativas-populares-.html>

- Presupuestales, fiscales o tributarias.
- Relaciones internacionales.
- Concesión de amnistías o indultos.
- Preservación y restablecimiento del orden público.

## **b) Proceso**

Cuando el número de apoyos válidos obtenidos para una iniciativa popular normativa, sea superior al veinte por ciento (20%) del respectivo censo electoral, el Gobierno Departamental, Distrital, Municipal o Local respectivo, o la Corporación Pública de elección popular correspondiente, deberá proferir todos los actos necesarios para la realización del trámite de la iniciativa en el término de veinte (20) días.

La iniciativa será estudiada por la corporación respectiva, de conformidad con el reglamento interno. El vocero de la iniciativa deberá ser invitado a las sesiones en las que se tramite el proyecto y podrá apelar ante la plenaria en caso de pronunciamiento en contra de la iniciativa popular.

Los términos para estudio por parte de las corporaciones públicas, de las iniciativas legislativas y normativa, serán improrrogables y será prioritario en el orden del día de las sesiones de la misma. En el caso en que la iniciativa sea negada en comisión, podrá ser apelada por el comité promotor en los términos del reglamento interno, del Congreso de la República ante la plenaria respectiva o, en el caso de la iniciativa normativa, en los términos del reglamento interno de la respectiva corporación ante la plenaria.

En la Ley 134 de 1994 se establece que cuando la iniciativa legislativa fuese presentada por un grupo de concejales o diputados, en ambos casos, el Comité promotor de la misma puede estar integrado por cinco de ellos, quienes elegirían a su vocero. Se aclara además que por el solo hecho de ser concejal o diputado ya podría ser promotor.

### **1.2.2 Referendo**

El referendo tiene reconocimiento constitucional en los artículos 40.2, 106, 170, 241 numerales 2º y 3º, 307, 377 y 378.

En la ley 134 de 1994 y en la Ley 1757 de 2015, se establecen dos formas básicas de referendo aprobatorio o derogatorio, y se adoptan normas relativas a los referendos constitucionales y legales, de una parte, y a los referendos territoriales. Tal como se indicó en el primer capítulo, estos referendos pueden ser de iniciativa ciudadana o de autoridad pública.

El referendo ha tenido un importante desarrollo a continuación algunos ejemplos. *Revoquemos al Congreso* fue una iniciativa que no reunió el número de firmas necesario para su aprobación tras la culminación del plazo en julio de 2013. En total reunieron 1.326.944. Para la aprobación eran necesarias 1.650.000 firmas. Otro referendo que se presentó fue *Dignidad y garantías laborales en Colombia*, el cual no superó la revisión de firmas para la inscripción de Comité Promotor de la Iniciativa. Se presentaron 300 mil firmas de las cuales sólo 115.634 resultaron válidas. Se necesitaban 146.589. Estos casos pueden ser un referente para que cuando se presente un referendo se tengan en cuenta estos casos y su acción se pueda mejorar.<sup>8</sup>

**Tabla 6**

Tipos de referendo

Formas de referendos	Definición
Referendo derogatorio	Es el sometimiento de un acto legislativo, de una ley, de una ordenanza, de un acuerdo o de una resolución local en alguna de sus partes o en su integridad, a consideración del pueblo para que éste decida si lo deroga o no.
Referendo aprobatorio	Es el sometimiento de un proyecto de acto legislativo, de una ley, de una ordenanza, de acuerdo o de una resolución local, de iniciativa popular que no haya sido adoptado por la corporación pública correspondiente; a consideración del pueblo para que éste decida si lo aprueba o lo rechaza, total o parcialmente.

Fuente: DPTSC, (2016), con base en la Ley 134 de 1994

Según la Corte Constitucional, el referendo es *“una de las intervenciones más intensas del pueblo en tanto que, desplazando a las instancias representativas en la toma de una decisión de su competencia, proceden a definir mediante el voto la pertenencia de una norma al sistema jurídico”*.

<sup>8</sup> Registraduría General de la Nación. Recuperado el 31 de mayo de 2016 <http://www.registraduria.gov.co/-Historico-Consultas-populares-.html>

### **a) Requisitos y temas**

Solo pueden ser materia de referendo ante las corporaciones públicas, aquellas que sean de la competencia de la respectiva corporación o entidad territorial.

A iniciativa del Gobierno o de un grupo de ciudadanos, el Congreso, mediante ley que requiere la aprobación de la mayoría de los miembros de ambas Cámaras podrá someter a referendo un proyecto de reforma constitucional. Por iniciativa ciudadana, se puede solicitar referendo derogatorio a las reformas constitucionales aprobadas por el Congreso, cuando se refieran a los derechos reconocidos en el Capítulo 1 del Título II y a sus garantías, a los procedimientos de participación popular, o al Congreso, dentro de los seis meses siguientes a la promulgación del acto legislativo.

Antes de iniciar el trámite ante las respectivas corporaciones públicas, los referendos de iniciativa gubernamental requieren de la firma del Presidente de la República y sus ministros, los Gobernadores y sus secretarios de despacho y los Alcaldes y sus secretarios de despacho, según corresponda.

A iniciativa de los gobiernos departamental, distrital, municipal o local o de la ciudadanía, las asambleas departamentales, los concejos municipales y distritales, las Juntas Administradoras Locales mediante ordenanzas, acuerdos o resoluciones que incorporen el texto que se propone para referendo, podrán someter a consideración del pueblo un proyecto de norma.

El Congreso, mediante ley que requiere la aprobación de la mayoría de los miembros de ambas Cámaras, podrá someter a referendo un proyecto de reforma constitucional o de ley.

### **b) Proceso**

Al igual que la iniciativa popular legislativa y normativa cuando el número de apoyos válidos obtenidos para un referendo, sea superior al veinte por ciento (20%) del respectivo censo electoral, el Gobierno Departamental, Distrital, Municipal o Local respectivo, o la Corporación Pública de elección popular correspondiente deberá proferir todos los actos necesarios para la realización del referendo, en el término de veinte (20) días.

En las entidades territoriales, el referendo de origen popular, no requerirá ningún trámite ante la corporación de elección popular correspondiente, cuando la aprobación de un proyecto de ordenanza, acuerdo o resolución local, obtenga un número de apoyos ciudadanos superior al veinte por ciento (20%) del respectivo

censo electoral, y deberá procederse a su realización, previo concepto de constitucionalidad.

El referendo exige el control del Tribunal de lo Contencioso Administrativo previo, para que se examine, si el proyecto de norma que se somete al pronunciamiento del pueblo puede ser aprobado en el respectivo nivel territorial y si es de competencia de las corporaciones territoriales respectivas.

El referendo deberá realizarse dentro de los seis meses siguientes al pronunciamiento de la Corte Constitucional o Tribunal de lo Contencioso Administrativo.

Cuando la decisión del pueblo es aprobatoria de un referendo, la norma objeto de la consulta debe ser sancionada obligatoriamente por el Presidente de la República, el Gobernador o el Alcalde y deben disponer su promulgación.

### 1.2.3 Consulta popular

La ley 134 de 1994 y la Ley 1757 de 2015 coinciden en afirmar que la consulta popular: *“Es la institución mediante la cual una pregunta de carácter general sobre un asunto de trascendencia nacional o territorial es sometida por el Presidente de la República, el Gobernador o el Alcalde a consideración del pueblo para que éste se pronuncie al respecto”*.

El Presidente de la República con la firma de todos los ministros y el Senado pueden consultar al pueblo una decisión de trascendencia nacional.

Los Gobernadores y Alcaldes podrán convocar consultas para que el pueblo decida sobre asuntos departamentales, municipales, distritales o locales.

Los ciudadanos también pueden tener iniciativa para la realización de consulta popular atendiendo el procedimiento general descrito anteriormente.

En cuanto a la consulta popular desde 1994 se han presentado 30 iniciativas, de los cuales solo en 16 fueron consideradas procedentes para la consulta, tratando temas que van desde asuntos de paz, ambientales, asuntos de empresas públicas, creación de municipios, exploración sísmica, perforación exploratoria, producción y transporte de hidrocarburos, entre muchos otros temas. Una consulta realizada en 1.999 fue *¿Está usted de acuerdo y aprueba la creación del municipio de Coveñas?* Esta iniciativa procedió a la consulta. Más recientemente en el 2013 se declaró procedente la consulta realizada por el municipio de Tauramena,

*Casanare: ¿Está usted de acuerdo con que se ejecuten actividades de exploración sísmica, perforación exploratoria, producción y transporte de hidrocarburos, en las veredas San José, Monserrate Alto, Monserrate La Vega, Guafal del Caja, Bendiciones, Visinaca, Lagunitas, Aguamaco, Zambo, Oso y Jaguito, donde se ubica la zona de recarga hídrica del municipio de Tauramena?*<sup>9</sup>

### **a) Requisitos y temas**

Solo pueden ser materia de la consulta popular ante las corporaciones públicas, aquellas que sean de la competencia de la respectiva corporación o entidad territorial.

Se exige control judicial sobre los límites competenciales de la consulta popular, por el cual el tipo de asunto se somete a pronunciamiento

En las decisiones de trascendencia nacional convocadas por ciudadanos requieren el 5% de apoyos de ciudadanos que conforman el censo electoral nacional, mientras que las consultas populares de iniciativa gubernamental para que el pueblo decida sobre asuntos de interés de la comunidad a nivel departamental, municipal, distrital y local requiere el 10% de los ciudadanos que conforman el censo electoral.

Diligenciamiento del formulario diseñado por la Registraduría con la información que se describe en este mismo documento, en el procedimiento general de los mecanismos de participación en la tabla No. 3.

### **b) Proceso**

El Congreso o Senado de la República a partir del cumplimiento de los requisitos previos tiene un mes para pronunciarse acerca de la conveniencia de la consulta popular.

El Senado de la República y las asambleas, los concejos o las Juntas Administradoras Locales, se pronunciarán sobre la conveniencia de la convocatoria a consultas populares nacionales o territoriales de iniciativa gubernamental en las respectivas entidades territoriales.

En un término de veinte (20) días, contado a partir del cumplimiento del requisito exigido, la corporación pública correspondiente emitirá su concepto respecto de la convocatoria a Consulta Popular Departamental, Distrital, Municipal o Local. La

---

<sup>9</sup> Registraduría General de la Nación. Recuperado el 31 de mayo de 2016  
<http://www.registraduria.gov.co/-Historico-Consultas-populares-.html>

Corporación Pública correspondiente podrá, por la mayoría simple, rechazarla o apoyarla.

### c) Adopción de la decisión

Tanto en la Ley 134 de 1994 como en la 1757 de 2015, la adopción de la decisión en cuanto a consulta popular se refiere, será obligatoria en los mecanismos de participación democrática si la pregunta sometida obtuvo la mitad más uno de los sufragios válidos y hayan participado como mínimo la tercera parte de los electores del censo electoral

Cuando el pueblo haya adoptado una decisión obligatoria en una consulta popular, el órgano correspondiente deberá adoptar las medidas para hacerla efectiva, cuando esta decisión requiera una ley, ordenanza, acuerdo, resolución local la corporación debe expedirla en el mismo periodo de sesiones o a más tardar en el siguiente periodo de sesiones. Si vencido este plazo el Congreso, asamblea o junta administradora local no la expiden, el Presidente, Gobernador, el Alcalde dentro de los 15 siguientes días la adoptará mediante decreto con fuerza de Ley, ordenanza, acuerdo o resolución local. La ley 134 otorgaba 3 meses para que la autoridad responsable adoptara la decisión.

### d) Diferencias

Con relación a las diferencias en cuanto al respaldo ciudadano, el control judicial previo y los plazos para hacer efectivas las decisiones, la Ley 1757 de 2015 modifica varias disposiciones de lo que se contemplaba en la Ley 134 de 1994, por lo cual, a continuación se presenta una tabla con el resumen de dichas modificaciones:

**Tabla 7**

Tabla diferencias Ley 134 de 1994 y Ley 1757 de 2015 sobre consulta popular

Ley	Respaldo ciudadano	Control previo	Plazo para hacer efectiva la decisión por las autoridades del ejecutivo.
134 de 1994	Exigía el respaldo del 5 por mil de los ciudadanos del censo electoral	Establecía que el texto de la consulta se remitiría al tribunal contencioso-administrativo competente para que se pronuncie dentro de los 15 días siguientes sobre su constitucionalidad.	Si dentro del periodo de sesiones o a más tardar en el periodo siguiente la corporación respectiva no adopta la decisión, el ejecutivo tenía 3 meses para hacer efectiva la decisión
1757 de 2015	Cualquier ciudadano	Exige control judicial previo por la	Si dentro del periodo de sesiones o a más tardar en el

	organización social o política sin necesidad de un número mínimo de respaldo.	jurisdicción de lo contencioso administrativo competente, para dar su concepto acerca de si la decisión sometida a pronunciamiento es objeto de consulta en el respectivo nivel territorial. Esto con el fin de determinar la existencia de límites de las consultas populares territoriales	periodo siguiente la corporación respectiva no adopta la decisión, el ejecutivo tendrá 2 meses para hacer efectiva la decisión.
--	---	--	---

### 1.2.4 Revocatoria del mandato

La revocatoria del mandato tiene fundamento constitucional en los artículos 40, 103 y 259 de la Constitución Política de Colombia, así como en las Leyes 134 de 1994, 131 de 1994 y 741 de 2002. En la Ley 134 de 1994, se define la revocatoria del mandato como un derecho político a través del cual los ciudadanos dan por terminado el mandato de un Gobernador o Alcalde.

La revocatoria del mandato es de iniciativa popular. Su origen es producto de la posible insatisfacción general de la ciudadanía con el mandatario o, por el incumplimiento manifiesto del programa de gobierno. Por ello, los ciudadanos pueden pronunciarse para una revocatoria del mandato de los Alcaldes o de los Gobernadores.

De acuerdo con la Corte Constitucional "*.. la revocatoria del mandato consiste en "la posibilidad con la que cuenta el pueblo de responsabilizar políticamente el incumplimiento de aquello que haya prometido determinado candidato y por lo cual fue elegido (...)"*".<sup>10</sup> De esta manera, los ciudadanos pueden hacer valer la promesa realizada por los elegidos en su campaña política.

Desde la normatividad expedida en el año 1994 a través de ley 134, se ha hecho uso de los diferentes mecanismos de ley. Para tener un referente en el caso de la

<sup>10</sup> Corte Constitucional (Abril 8 de 2015). Sentencia C-150 de 2015. M. P. Mauricio González Cuervo. Recuperado de <http://www.corteconstitucional.gov.co/RELATORIA/2015/C-150-15.htm>

revocatoria del mandato en el año 2013 se presentaron 35 solicitudes, de la cuales solo prosperaron tres entre ellas, gran parte ellas no pasaron la fase de firmas y otras no alcanzaron el umbral. En el 2014 se identifica la revocatoria del mandato del Alcalde la Paz de Ariporo, Casanare.<sup>11</sup>

#### **a) Requisitos y temas**

La Ley 1757 de 2015 modifica algunas disposiciones frente al trámite de la revocatoria del mandato con relación a lo que ya había estipulado la Ley 134 de 1994. Puntualmente se requiere ahora el apoyo de un 30% del total de votos obtenidos por el mandatario y procede siempre que hayan transcurrido 12 meses contados a partir el momento de posesión y no faltare menos de un año para la finalización del periodo del cargo.

#### **b) Proceso**

Además de lo establecido en el procedimiento general de las iniciativas de origen popular descrito en la tabla No.3, para que surta efecto el proceso electoral que defina la revocatoria o no del mandato, el registrador correspondiente enviará al Gobernador o al Presidente de la República -según sea el caso- la certificación para que estos fijen la fecha de votación correspondiente. Lo anterior es una transformación importante que señala la Ley 1757 de 2015, pues además, se le ordena al Registrador del Estado Civil correspondiente coordinar la divulgación, promoción y realización de la convocatoria para la votación.

Para la aprobación de la revocatoria del mandato, una vez se cumplan los requisitos y se lleven a cabo las votaciones en las cuales puede participar todo ciudadano inscrito en la respectiva circunscripción electoral, se requiere del voto de la mitad más uno de los ciudadanos que participen en la convocatoria, siempre que el número de sufragios no sea inferior al 40% de la votación total registrada el día en que se eligió al mandatario en un primer momento.

Por su parte en la Sentencia C - 150 de 2015 la Corte Constitucional expresa que debe ser de inmediata ejecución la remoción del mandatario revocado una vez se conozca el informe del resultado de los escrutinios por la Registradora correspondiente, previa comunicación al Presidente de la República o al Gobernador respectivo para que ellos procedan.

---

<sup>11</sup> Registraduría General de la Nación. Recuperado el 31 de mayo de 2016 <http://www.registraduria.gov.co/-Historico-Consultas-populares-.html>

En caso de que sea revocado el mandatario, se convocará a elecciones para escoger al sucesor, dentro de los dos meses siguientes a la fecha en que el registrador correspondiente certifique los resultados de la votación de la revocatoria del mandato. En el periodo de tiempo mientras se realiza la elección del nuevo mandatario, en caso de ser un nuevo Gobernador, el Presidente de la Republica designará un encargado o en el caso de ser un Alcalde, lo hará el respectivo Gobernador del departamento.

En todo caso la Corte Constitucional ha considerado que por razones de eficiencia administrativa, en ningún caso proceden trámites ni votaciones para la revocatoria del mandato en el último año del período correspondiente al Gobernador o al Alcalde.

### 1.2.5 Plebiscito

El plebiscito es el único mecanismo de participación ciudadana de origen exclusivo en el Presidente de la República, quien tiene la posibilidad de consultar a los ciudadanos decisiones de trascendencia nacional.

De acuerdo con lo expresado por la Corte Constitucional, el plebiscito "*es una modalidad de participación semi-directa del pueblo cuyos fundamentos pueden hallarse en los artículos 103, 104 y 241 de la Constitución Política Nacional*".<sup>12</sup> Así mismo, en el artículo 7 de la Ley 134 de 1994 se definió el plebiscito como un pronunciamiento del pueblo mediante el cual se apoya o se rechaza determinada decisión del ejecutivo. Así las cosas el plebiscito tiene como finalidad avalar o rechazar una decisión del ejecutivo con propósitos fundamentalmente políticos y no normativos. Se diferencia del referendo porque este consiste en el pronunciamiento del pueblo para que apruebe o rechace un proyecto de norma jurídica o, derogue o no, una norma ya vigente.

#### a) Requisitos y temas

El plebiscito nace por iniciativa del Presidente de la Republica, quien deberá reunir la firma de todos los ministros e informar inmediatamente al Congreso de la República su intención, explicando las razones para llevar a cabo el plebiscito así

---

<sup>12</sup> Registraduría General de la Nación. Recuperado el 31 de mayo de 2016  
<http://www.registraduria.gov.co/-Historico-Consultas-populares-.html>

como la fecha en la cual se convocara al pueblo para que participe de la respectiva votación; esa fecha no podrá coincidir con la de otro proceso electoral.

Es de precisar que el Congreso de la República debe pronunciarse frente a la conveniencia de la convocatoria al Plebiscito, quienes tendrán hasta un mes para manifestar su rechazo de lo contrario el Presidente, se encuentra autorizado para su convocatoria.

El Presidente de la República fijará fecha en la que se llevará a cabo la jornada de votación y adoptará las demás disposiciones necesarias para su ejecución, teniendo en cuenta que tiene máximo de cuatro meses contados a partir de la fecha en que el Congreso reciba el informe del Presidente.

El plebiscito no podrá invocar la modificación de la Constitución Política Nacional, ni podrá referirse a la duración del período constitucional del mandatario presidencial.

La Corte Constitucional, en la Sentencia C – 150 de 2015, señala que un plebiscito tampoco puede ocuparse de aquellas materias contempladas en el inciso final del artículo 170 de la Constitución como leyes aprobatorias de tratados internacionales, ley de presupuesto y materias fiscales o tributarias.

## **b) Proceso**

La votación del plebiscito, como lo señala la Ley 134 de 1994, no podrá realizarse antes de un mes, ni después de cuatro meses, contados a partir del momento en que el Congreso recibe el informe del Presidente para el desarrollo del plebiscito. De igual forma, una vez transcurrido un mes después de que el congreso haya recibido el informe del Presidente de la Republica, y ninguna de las Cámaras, por la mayoría de asistentes, hubiese rechazado la propuesta, el Presidente podrá convocar el desarrollo de la votación.

La Ley 1757 de 2015, agrega que la Corte Constitucional tendrá 20 días a partir del cumplimiento del trámite ante el Congreso para emitir su concepto respecto a la convocatoria del plebiscito, 8 días después del pronunciamiento de la Corte, el Presidente de la República fijará la fecha definitiva en la que se llevara a cabo la jornada de votación.

El artículo 79 de la Ley 1757 de 2015, fija que la campaña a favor o en contra del plebiscito la podrán realizar los partidos y movimientos políticos en los espacios de televisión financiados por el Estado y de igual forma, el Gobierno también

dispondrá del mismo tiempo en televisión para expresar su opinión sobre el plebiscito.

La Sentencia de la Corte Constitucional al respecto, menciona específicamente la prohibición de incluir en la consulta de un plebiscito, proyectos de articulado. Adicionalmente destaca que las preguntas que se incluyan en el plebiscito, estén revestidas de claridad y, puedan ser contestadas con un sí o un no. Refiere también la Corte en dicha sentencia que es admisible que el legislador estatutario establezca la alternativa del sí o el no, sin prever la del voto en blanco.

Habrà decisión a través del plebiscito solamente si ha participado más del 50% del censo electoral vigente.

### 1.2.6 Cabildo abierto

El cabildo abierto fue enunciado en el artículo 103 de la Constitución Política de Colombia y fue reglamentado tanto en la Ley 134 de 1994 como en la Ley 1757 de 2015, como un mecanismo de democracia participativa que tiene como propósito promover el diálogo horizontal entre los ciudadanos y las autoridades locales, en temas de su interés; no solo a nivel municipal, sino también a nivel departamental, para activar la relación del control del poder público directo entre la administración y los ciudadanos.

Al respecto, la Corte Constitucional en la Sentencia C-150 de 2015 que en este mecanismo: *"los ciudadanos deliberan entre sí, pues es a través de este diálogo entre iguales que se construye conciencia cívica, se edifican consensos o se reconocen diferencias legítimas, se fijan prioridades que responden a necesidades y expectativas compartidas, y se adoptan decisiones."*

También señaló que este mecanismo *"se constituye en la forma más efectiva para que los ciudadanos residentes en los respectivos entes territoriales, puedan discutir y estudiar los asuntos que son de interés para la comunidad"* y, precisó que dicho mecanismo permite *"ampliar los escenarios de participación de los ciudadanos y, en concreto, que la comunidad de manera directa y pública, intervenga y decida acerca de los asuntos propios de la respectiva población."*

#### a) Requisitos y temas

En el artículo 22 de la mencionada Ley se mantiene lo referido en la Ley 134 de 1994 que expresa que *"en cada período de sesiones ordinarias los concejos municipales o distritales, o de las Juntas Administradoras Locales, podrán"*

*celebrarse cabildos abiertos en los que, por iniciativa de un número no inferior al cinco por mil de los ciudadanos del censo electoral del respectivo departamento, municipio, distrito, localidad o comuna, se considerarán los asuntos que los residentes soliciten sean estudiados, siempre y cuando sean de competencia de la respectiva corporación. Es obligación del alcalde o gobernador, según sea el caso, asistir al cabildo abierto".* Ahora la ley 1757, incluye dentro de estas obligación, a las asambleas departamentales y obliga la participación en los cabildos del Alcalde o Gobernador según corresponda.

El cabildo abierto como escenario de diálogo de las autoridades municipales y departamentales, implica además la obligación difusión así como de argumentar las respuestas a los ciudadanos, especialmente en los tema de inversión pública.

Las organizaciones civiles podrán participar en todo el proceso de convocatoria y celebración de los Cabildos Abiertos.

Los temas a tratar en el Cabildo abierto corresponden a cualquier asunto de interés para la comunidad, pero no se podrán presentar iniciativas de ordenanza, acuerdo o resolución local.

## **b) Proceso**

El cabildo abierto como mecanismo de iniciativa ciudadana podrá solicitarse, por iniciativa de un número no inferior al cinco por mil de los ciudadanos del censo electoral del respectivo departamento, municipio, distrito, localidad o comuna.

Los asuntos que los residentes soliciten sean estudiados, deben ser de competencia de la respectiva corporación.

Una vez cumplidos los requisitos constitucionales y legales, es obligatoria la realización del cabildo, de manera que este no es opcional o potestativo de la respectiva corporación. No obstante, el cabildo abierto, es objeto de control judicial como mecanismos de participación democrática del nivel territorial, de acuerdo con las normas generales de naturaleza procesal previstas para controlar la actuación de la administración.

En todo caso el Cabildo Abierto, deberá celebrarse a más tardar un mes después de la radicación de la petición; aunque se debe tener en cuenta que, si la petición fue radicada cuando la respectiva corporación no se encontraba en sesiones ordinarias, el cabildo deberá realizarse en el siguiente periodo de sesiones

ordinarias. Cuando el Cabildo se lleve a cabo, se debe desarrollar en el mismo orden en que fueron presentados los temas ante la respectiva secretaría.

Es obligación del Alcalde o Gobernador según sea el caso asistir al Cabildo Abierto, cuando sean citados por la comunidad. La ley 1757 en su artículo 23 hace una precisión a las reglas que se aplican cuando la comunidad cita al Gobernador o el Alcalde al respectivo cabildo. La comunidad deberá adjuntar a las firmas, el cuestionario que formulará al funcionario, el cual debe ser remitido por el Presidente de la corporación, con mínimo cinco (5) días de antelación a la celebración del cabildo. El cuestionario deberá versar únicamente sobre asuntos de competencia del funcionario citado.

El Cabildo abierto se deberá realizar a más tardar un mes después de la radicación de la petición ante la Asamblea Departamental, Concejos municipales, Juntas Administradoras Locales.

La difusión del Cabildo se llevará a cabo por las asambleas departamentales, los concejos municipales o distritales, o las Juntas Administradoras Locales- Esta difusión debe contener fecha, lugar y temas objeto del Cabildo.

Para ello, el artículo 25 de la ley 1757 menciona: *"antes de la fecha de vencimiento para la fecha de inscripción de los participantes ordenarán la publicación de dos convocatorias en un medio de comunicación de amplia circulación y cuando fuere posible, a través de las tecnologías de la información y las comunicaciones, con diferencia no menor de diez (10) días entre una y otra"*.

Al cabildo abierto serán citados por solicitud ciudadana los funcionarios de la administración según corresponda ya sean departamentales, municipales, distritales o locales, según corresponda, con cinco (5) días de anticipación, para que asistan al cabildo y respondan, oralmente o por escrito, sobre hechos relacionados con el tema del cabildo. La no atención a la citación sin justa causa, será causal de mala conducta.

Es de tener presente que los cabildos abiertos podrán asistir todas las personas que tengan interés en el asunto. De igual forma el vocero podrá intervenir, el mismo tiempo a que tienen los respectivos miembros de la corporación, quienes se inscriban a más tardar tres (3) días antes de la realización del cabildo en la secretaría respectiva, presentando para ello un resumen escrito de su intervención.

En el cabildo abierto luego de las intervenciones de la comunidad, el Gobernador o Alcalde respectivo, dará respuesta a las inquietudes manifestadas por la comunidad y luego los miembros de la corporación podrán hacer uso de la palabra

en los términos que establece el reglamento. Estos parámetros permiten garantizar la adecuada intervención de la ciudadanía y de las autoridades.

Cuando sea posible el cabildo abierto puede ser transmitido en directo por los medios que se encuentren dispuestos para tal efecto, como internet, canales locales, entre otros.

Las autoridades que estuvieron presentes en el cabildo tienen como obligación de responder las diferentes solicitudes planteadas en el desarrollo del cabildo, realizando una sesión donde participen las personas que asistieron al cabildo y expondrán las respuestas razonadas a los planteamientos y solicitudes presentadas por los ciudadanos. Al respecto la Corte Constitucional menciona que esta obligación: *“asegura que el diálogo a que da lugar el cabildo abierto, se traduzca en la asignación de deberes específicos a las autoridades administrativas cuyo origen se encuentra en los compromisos asumidos con la ciudadanía”*

El cabildo podrá realizarse fuera de la sede donde sesiona la corporación pública; cuando se trate de asuntos que afecten específicamente a un municipio, localidad, corregimiento o comuna, lo cual deberá ser concertado con la mesa directiva y el vocero previamente.

La Secretaría General de cada corporación pública deberá llevar un registro de cada cabildo abierto, los temas que se abordaron, los participantes, las memorias del evento y la respuesta de la corporación respectiva, disponiendo su remisión al Consejo Nacional de participación y al Consejo Nacional electoral. Este registro, contribuye a la publicidad del diálogo entre los ciudadanos y las autoridades como de los compromisos dados en el marco del cabildo.

## II. INSTITUCIONALIDAD DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA

Las entidades territoriales departamentales, municipales y distritales deben definir en su estructura organizativa el área responsable de promover la participación ciudadana. Para ello, la Ley 1757 en sus artículos 87 y 88 ordenó que de acuerdo con su capacidad organizativa y categoría municipal o departamental, las entidades podrán crear las oficinas para la promoción de la participación ciudadana o asignar estas funciones a una de las secretarías de despacho existentes. Así mismo, en el artículo 99, establece la facultad de crear a nivel Departamental, Distrital o Municipal un Fondo para la Participación Ciudadana como una cuenta adscrita a las secretarías que se designen para tal fin. A continuación se orienta a las administraciones territoriales sobre cómo atender este mandato.

### 2.1 Creación de oficinas departamentales, municipales y distritales para la promoción de la participación ciudadana

Las administraciones de los departamentos y los Municipios con más de un millón de habitantes de categorías especial, de primera y de segunda, podrán, crear una Oficina en la estructura de la administración territorial para la promoción de la participación ciudadana y definir su naturaleza jurídica.

*“Artículo 87. Las administraciones de los departamentos y los Municipios con más de un millón de habitantes de categorías especial, de primera y de segunda, podrán, si así lo consideran, crear una Oficina adscrita a una secretaría designada en la estructura de la administración para la promoción de la participación ciudadana. La Oficina debe tener especificadas sus funciones y debe estar integrada mínimo por cinco (5) funcionarios”.*

Las administraciones territoriales no están obligadas a crear dichas oficinas. Esta posibilidad depende de sus posibilidades financieras y necesidad técnica.

La creación de dicha oficina implica el rediseño institucional de la correspondiente entidad pública. La competencia de establecer la estructura administrativa y la escala salarial para los diferentes empleos de los departamentos o municipios le corresponde a las Asambleas o a los Concejos, bien sea mediante la aprobación de ordenanzas o acuerdos presentados por el Gobernador o Alcalde respectivo, u otorgándole a éstos facultades extraordinarias para que adelanten la reforma

administrativa necesaria. En consecuencia, para que haya una reforma administrativa es imprescindible la discusión y aprobación en la asamblea departamental o el concejo municipal.

Es preciso señalar que en el proceso de reforma administrativa, la fase más importante corresponde al diagnóstico, ya que este nos permite evaluar la situación actual de la organización, permitiéndonos identificar los motivos o razones que nos llevan a un rediseño Institucional. Los estudios y justificaciones técnicas que implican el rediseño institucional son:

- Análisis Financiero
- Análisis Externo (Situación político-administrativa, Economía, Factor Social, Factor Ambiental, Factor tecnológico)
- Análisis de Capacidad Institucional
- Identificación de Procesos
- Diseño de estructura Interna
- Diseño de Planta de Personal ( Para establecer la planta de personal tener en cuenta: La estructura u organización interna propuesta, el sistema de nomenclatura y la clasificación de empleos, la escala salarial vigente y el estudio de cargas de trabajo.)

Los puntos claves que se deben tener en cuenta al momento de realizar el estudio técnico son:

- Conformación de un equipo multidisciplinario encabezado por el Gobernador o Alcalde, sus delegados y profesionales de las oficinas de Planeación, Control Interno, Recursos Humanos y un representante del Concejo municipal, para realizar dicho estudio.
- Elaboración del cronograma de trabajo, determinando responsables y las fechas de entrega de productos.
- Propender la articulación entre el Plan de Desarrollo Territorial y el Programa de Gobierno.
- Trabajar de la mano con los principales sectores que conformaran el Plan de Desarrollo Territorial.
- Según lo establecido en el artículo 228 del Decreto 019 de 2012 Ley Antitrámites, lo ideal es que la entidad interesada en adelantar un proceso de rediseño institucional, lo haga directamente, sin la necesidad de contratar a un consultor externo.

Para la creación de la oficina para la promoción de la participación ciudadana, la entidad territorial tiene la posibilidad de ampliar su planta de personal, con base en

los indicadores de la Ley 617 de 2000<sup>13</sup>, o bien, hacer la modificación a costo cero, es decir, reasignar dependencias y personal sin incrementar el gasto, ambos casos implican el cumplimiento de los estudios y justificaciones técnicas correspondientes al desarrollo del rediseño institucional.

En el primer caso, si la administración territorial identifica la necesidad de aumentar el tamaño de su personal para responder a las obligaciones que en materia de participación ciudadana se desprenden de la Constitución y la ley, el procedimiento de justificación técnica para modificar dicha planta de personal, en la respectiva estructura administrativa territorial, deberá contener:

- El análisis de procesos
- La evaluación de la prestación del servicio
- El análisis de cargas de trabajo

Adicionalmente, debe existir el certificado de disponibilidad presupuestal con el cual se asegura el pago del cargo o los cargos que se creen en función de la oficina para la promoción de la participación ciudadana.

Para lo anterior, se puede consultar la guía de rediseño institucional para entidades públicas en el orden territorial del Departamento Administrativo de la Función Pública<sup>14</sup>.

## 2.2 Asignación de funciones a una secretaría para promover la participación ciudadana

Todas las entidades territoriales, deberán designar una secretaria de la administración territorial que promueva la participación ciudadana, sin requerir la conformación de una nueva dependencia. Al interior de la secretaria designada, se podrá designar personal con dedicación exclusiva para la promoción de la participación ciudadana.

*“Art. 88. Promoción de la participación ciudadana en las administraciones departamentales, municipales y distritales. La promoción del derecho a la participación ciudadana en las unidades territoriales dependerá de las*

---

<sup>13</sup> Límites establecidos para gastos de funcionamiento.

<sup>14</sup> <https://www.funcionpublica.gov.co/documents/418537/506911/GuaRedise%C3%B1oInstitucionalEntidadesPublicasOrdenTerritorial/9ec50872-cd62-4893-aead-dd858417567d>

*Secretarías que se designen para tal fin, quienes podrán designar personal con dedicación exclusiva para tal fin”.*

Esta función, por lo general, lo cumplen las secretarías de gobierno e interior, pero cada entidad territorial de acuerdo con su estructura organizativa podrá asignar esta función a otra secretaría de despacho.

Para promover la participación ciudadana, las Secretarías que se designen para tal fin tendrán, además de las ya existentes, las funciones señaladas por el artículo 89. Dichas funciones se pueden asumir en la gestión institucional a través de dos escenarios relacionados a continuación:

- En caso de no requerir un ajuste en la estructura interna de la entidad territorial, es decir, en caso que una secretaria asuma las nuevas funciones sin requerir incremento de personal, dichas funciones deberán incorporarse, por facultad del Alcalde o Gobernador, a través del acto administrativo motivado de modificación de estructura y funciones de las dependencias, en los apartados de la secretaria designada. Así como mediante acto administrativo que modifique, en lo requerido, el manual específico de funciones y competencias laborales.
- En caso de requerir incremento en la planta de personal, para cumplir con las nuevas funciones asociadas para la promoción de la participación ciudadana, se requiere del desarrollo de un rediseño institucional de estructura administrativa y de personal.

Para lo anterior, se puede consultar la guía de rediseño institucional para entidades públicas en el orden territorial del Departamento Administrativo de la Función Pública<sup>15</sup>.

---

<sup>15</sup><https://www.funcionpublica.gov.co/documents/418537/506911/GuaRedise%C3%B1oInstitucionalEntidadesPublicasOrdenTerritorial/9ec50872-cd62-4893-aead-dd858417567d>

### 2.3 Propuesta de funciones para las oficinas de participación ciudadana en las entidades territoriales

De acuerdo con lo establecido en el artículo 89 de la Ley 1757 de 2015 las áreas encargadas de promover la participación ciudadana a nivel territorial tendrán entre otras las siguientes funciones:

- a) Formular las políticas locales de participación en armonía con la política nacional y con el concurso de las distintas instancias institucionales y no institucionales de deliberación existentes y con las entidades que conforman el Estado a nivel local;
- b) Hacer seguimiento al cumplimiento de las políticas locales de participación, así como hacer seguimiento a los compromisos de las administraciones emanados de los ejercicios de control social;
- c) Garantizar el adecuado estudio e integración de las recomendaciones hechas por actores de la sociedad civil a la administración territorial en desarrollo de sus actividades y cofinanciar los esfuerzos de participación ciudadana;
- d) Fomentar la cultura democrática y el conocimiento y apropiación de los mecanismos de participación ciudadana y comunitaria en las instituciones educativas;
- e) Diseñar y gestionar estrategias e instrumentos que concreten en las realidades locales las políticas nacionales en materia de participación y organización de la ciudadanía;
- f) Diseñar y promover la estrategia que garantice la información suficiente para una efectiva participación ciudadana;
- g) Ejecutar, controlar, coordinar y evaluar planes, programas y proyectos para la promoción de la participación ciudadana, el interés asociativo y la organización comunitaria en el departamento o municipio;
- h) Fomentar procesos asociativos en las organizaciones sociales y comunitarias;
- i) Liderar, orientar y coordinar los procesos de participación de los grupos poblacionales desde la perspectiva etaria, étnica, generacional y de equidad de género;
- j) Desarrollar la rendición de cuentas a la ciudadanía y promover ejercicios de control social como procesos permanentes que promuevan, en lenguajes comprensibles, la interlocución y evaluación de la gestión pública de acuerdo con los intereses ciudadanos;
- k) Estimular los ejercicios de presupuestación participativa a través de toma de decisiones de carácter deliberativo sobre la destinación de recursos de inversión pública.

Adicionalmente, a continuación se presenta una propuesta con las funciones que podrían asignarse a la oficina de participación ciudadana con el fin de desarrollar lo establecido en la Ley 1757 de 2015 y en otras disposiciones legales sobre la materia, así como en experiencias de algunas entidades territoriales.

- a) Liderar los procesos de fortalecimiento de las organizaciones comunales y sociales.
- b) Implementación del Sistema de Participación Ciudadana.
- c) Promover la conformación de las veedurías ciudadanas y el control social.
- d) Promover la construcción participativa de políticas públicas que permitan la incidencia efectiva de las comunidades en las decisiones públicas.
- e) Realizar la vigilancia, inspección y control de los organismos comunales de acuerdo a la Ley.
- f) Establecer las estrategias de promoción de la participación ciudadana para coadyuvar eficazmente en la vigilancia de la gestión pública e identificar los mecanismos institucionales, metodológicos y técnicos que la garanticen.
- g) Proponer y desarrollar canales de comunicación para la divulgación de los derechos de los ciudadanos.
- h) Apoyar en la promoción, coordinación, estructuración y funcionamiento a nivel de su jurisdicción de los mecanismos e instancias de participación ciudadana en coordinación con las dependencias sectoriales respectivas.

## 2.4 Creación de fondos departamentales, distritales o municipales para la participación ciudadana

Las entidades territoriales del nivel departamental, distrital o municipal podrán crear fondos para la participación ciudadana con el fin de invertir en planes, programas y proyectos de participación ciudadana en el respectivo nivel territorial.

Así, en el artículo 99 de la Ley 1757 de 2015 se establece:

*"Artículo 99. Fondos departamentales, municipales y distritales para la participación ciudadana. Cada departamento, municipio y distrito podrá crear, en ejercicio de sus competencias, un Fondo para la Participación Ciudadana como una cuenta adscrita a las secretarías que se designen para tal fin, sin personería jurídica ni planta de personal propia, cuyos recursos se destinan a la inversión en planes, programas y proyectos de participación ciudadana en el respectivo nivel territorial.*

Estos fondos del nivel territorial deberán ser creados como una cuenta adscrita a la Secretaría de despacho definida, sin personería jurídica ni planta de personal propia. La creación de dicho fondo no implica el rediseño institucional de la correspondiente entidad pública, basta con el respectivo acto administrativo de modificación de la estructura, motivado en lo señalado en la Ley 1757 de 2015. La competencia de establecer la estructura administrativa de los departamentos o municipios le corresponde a las Asambleas o a los Concejos, bien sea mediante la aprobación de ordenanzas o acuerdos presentados por el Gobernador o Alcalde respectivo, u otorgándole a éstos facultades extraordinarias para que adelanten la reforma administrativa necesaria. En consecuencia, para la creación del fondo para la participación ciudadana, es imprescindible la discusión y aprobación en la asamblea departamental o el concejo municipal.

La sentencia de la corte constitucional, C- 150 de 2015, señala que las asambleas y consejos municipales mediante Ordenanzas y Acuerdos, establecerán los estatutos de funcionamiento de los fondos cuenta desde la óptica de la garantía de la que son titulares para administrar sus propios asuntos, estableciendo reglas de administración y organización de los fondos.

La creación del fondo cuenta comprende el mismo trámite frente a, la determinación de los siguientes aspectos:

- La denominación.

- La naturaleza jurídica y el consiguiente régimen jurídico, que ya es señalado por la Ley 1757 de 2015, como un fondo cuenta sin personería jurídica ni planta de personal.
- La sede.
- La integración de su patrimonio.
- El señalamiento de los órganos superiores de dirección y administración
- La secretaria de despacho a la cual estarán adscritos o vinculados.

Con relación a la integración patrimonial de los recursos de los Fondos Territoriales para la participación ciudadana, estos podrán estar constituidos por:

- Los recursos que se le asignen en el Presupuesto Territorial.
- Las donaciones de dinero que ingresen directamente al Fondo previa incorporación al Presupuesto Territorial y las donaciones en especie legalmente aceptadas.
- Los aportes provenientes de la cooperación internacional, previa incorporación al Presupuesto.
- Créditos contratados nacional o internacionalmente.
- Los demás bienes, derechos y recursos adjudicados, adquiridos o que adquieran a cualquier título, de acuerdo con la ley.

## **2.5 Plan anual de financiamiento del control social por parte de los organismos de control**

Como mecanismo de apoyo al control social la Ley 1757 de 2015, en su artículo 71, estableció la obligación de las superintendencias y organismos de control de formular un plan anual para el financiamiento de actividades orientadas a fortalecer los mecanismos de control social.

El artículo establece expresamente:

*Artículo 71. Plan anual de financiamiento de los organismos de control. Los organismos de control y las superintendencias tendrán que establecer en su plan anual el financiamiento de actividades para fortalecer los mecanismos de control social.*

De acuerdo con esta disposición, los organismos de control y las superintendencias podrán financiar y desarrollar el fortalecimiento de los mecanismos de control social, delegando la responsabilidad a una dependencia que se encargue de asumir en la entidad, la planeación, ejecución, seguimiento y

evaluación de actividades tendientes a cumplir con el objeto que la ley señala de fortalecer los mecanismos de control social.

Lo anterior permite deducir que el fortalecimiento del control social debe tener una relevancia misional para los organismos de control y las superintendencias y por consiguiente se le debe prestar importancia al momento de asignar los recursos suficientes y necesarios para el adecuado cumplimiento de la obligación señalada en la Ley 1757 de 2015.

Para la definición de plan anual de financiamiento del control social por parte de los organismos de control es necesario que estos definan a qué área de la organización se asignarán funciones misionales para la promoción del control social en los temas de su competencia.

Para la formulación de los planes de financiación del control social los organismos de control podrán atender lo establecido en el artículo 98 de la ley sobre las inversiones asociadas a la participación ciudadana, en el cual se incluye entre otras prioridades de inversión:

- El apoyo a iniciativas enfocadas para promover y garantizar el derecho a la participación ciudadana que formen parte de un programa o plan que contenga una evaluación de impacto al finalizar el proyecto.
- El apoyo a iniciativas de control social enfocadas a promover el seguimiento y la evaluación a la gestión de las autoridades públicas del orden nacional, departamental, municipal y distrital.
- El apoyo a iniciativas dirigidas al fortalecimiento de las capacidades organizacionales de las expresiones asociativas de la sociedad civil que buscan materializar las distintas manifestaciones de la participación ciudadana a nivel nacional, departamental, municipal y distrital.
- El apoyo a la difusión y publicidad sobre las instancias de participación y la participación como derecho constitucional fundamental del ciudadano.

Adicionalmente, el plan de inversiones para la promoción del control social y ejemplos de mecanismos que pueden ser promovidos por los organismos de control tales como:

- Las veedurías ciudadanas
- Auditorías ciudadanas
- Las Juntas de vigilancia
- Los Comités de Desarrollo y Control Social de los Servicios Públicos Domiciliarios

- Las instancias de participación ciudadana, entre otros los Consejo de Política Social, los Consejos de Juventud, Consejos de Cultura, Consejos de Planeación Territorial, etc.

En el caso de la Contraloría General de la República como organismo de control, el decreto 267 de 2000 la habilitó para promover la participación ciudadana en el control fiscal y creó la Contraloría Delegada para la Participación Ciudadana. Así en los artículos 55, 56 y 57 del decreto en mención se establece que, para cumplir con las obligaciones asignadas a la Contraloría Delegada para la Participación Ciudadana, todos los años apropia recursos para cumplir con las funciones establecidas para la promoción del control social a la gestión pública. La Delegada elabora anualmente un plan de acción y la respectiva apropiación presupuestal para poder ejecutarlo.

Otro ejemplo relevante, es el caso de la Superintendencia Nacional de Salud, la cual cuenta con una Dirección de Participación Ciudadana que se encarga de promover entre los usuarios del Sistema General de Seguridad Social en Salud la conformación de espacios para la promoción de mecanismos de control social en el sector. Las actividades que desarrolla dicha Dirección promueve y vigila la participación de veedurías en salud, asociaciones de usuarios, juntas de acción comunal, comités de ética hospitalaria, comités de participación comunitaria en salud- Copacos; y se incentiva el trabajo con poblaciones vulnerables, adultos mayores, personas en situación de discapacidad, grupos étnicos, LGBTI, entre otros.

## **2.6 Consejo nacional de participación ciudadana**

El Consejo Nacional de Participación Ciudadana es creado por la Ley 1757 de 2015 para asesorar al gobierno nacional en la definición, promoción, diseño, seguimiento y evaluación de la política pública de participación ciudadana en Colombia.

Los actores fundamentales en la gestión de la política de participación ciudadana son:

- El Ministerio del Interior quien coordina las políticas públicas en materia de participación ciudadana, previo concepto del Consejo Nacional de Participación ciudadana.

- El Departamento Nacional de Planeación quien apoyara en el desarrollo de las políticas públicas de participación ciudadana al Ministerio del Interior en el orden nacional.
- Las Secretarías designadas en alcaldías y gobernaciones para la promoción de la participación ciudadana apoyaran al Ministerio del Interior en el orden territorial.

En el caso que no sea acogido el concepto del Consejo Nacional de Participación durante el desarrollo de las políticas de participación ciudadana, el gobierno explicará las razones para no acoger dicho concepto y propondrá el mecanismo de discusión para debatir lo no acordado.

El Consejo Nacional de Participación Ciudadana desarrollara funciones de asesoría principalmente relacionadas con el marco jurídico y el diseño de las políticas públicas de participación ciudadana. Además diseñará la puesta en marcha del Sistema Nacional de Participación Ciudadana como un dispositivo de articulación de instancias, espacios, sujetos, recursos, instrumentos y acciones de participación ciudadana. Aunque el Consejo puede estructurar su propio reglamento y fijar autónomamente su agenda, la ley 1757 de 2015 expresa la obligación de presentar un informe anual público al Congreso de la República sobre la situación de la participación ciudadana en el país.

Por su naturaleza, el Consejo Nacional de Participación Ciudadana estará conformado por diferentes sectores y representantes de la administración pública y la sociedad civil, quienes tendrán periodos de cuatro años y no podrán ser reelegidos inmediatamente. Por otro lado, el Consejo podrá invitar temporalmente representantes de las entidades y organizaciones que estime convenientes.

Serán miembros permanentes del Consejo Nacional de Participación Ciudadana:

- a) El Ministro del Interior, quien lo presidirá y convocará, o su delegado.
- b) El Director del Departamento Nacional de Planeación o su delegado, quien ejercerá como Secretaría Técnica.
- c) Un Gobernador elegido por la Federación de Departamentos.
- d) Un Alcalde elegido por la Federación Colombiana de Municipios.
- e) Un representante de las asociaciones de Víctimas.
- f) Un representante del Consejo Nacional de Planeación o las asociaciones de los consejos territoriales de planeación.
- g) Un representante de la Confederación comunal.

- h) Un representante de la Asociación Colombiana de Universidades ASCUN.
- i) Un representante de la Confederación Colombiana de ONG o de otras federaciones de ONG.
- j) Un representante de las federaciones o asociaciones de veedurías ciudadanas.
- k) Un representante de los gremios económicos.
- l) Un representante de los sindicatos.
- m) Un representante de las asociaciones campesinas.
- n) Un representante de los grupos étnicos.
- o) Una representante de las asociaciones de las organizaciones de mujeres.
- p) Un representante del consejo nacional de juventud.
- q) Un representante de los estudiantes universitarios
- r) Un representante de las organizaciones de discapacitados.
- s) Un representante de las Juntas Administradoras Locales

El Consejo Nacional de Participación Ciudadana se reunirá al menos cada cuatro meses por convocatoria del Ministerio del Interior o del Departamento Nacional de Planeación, con reuniones extraordinarias siempre que las circunstancias lo demanden. El Departamento Nacional de Planeación en ejercicio de la secretaría técnica convocará a las demás sesiones acordadas en el plan de trabajo que debe ser aprobado durante la instalación.

Las Comisiones Regionales de Moralización, deberán elaborar dos informes públicos anuales en los cuales se deberán desarrollar dos ejes fundamentales:

- Los avances en materia de participación ciudadana y de control social en la gestión pública por parte de las autoridades locales, municipales y departamentales.
- Las acciones de los órganos que previenen, investigan y sancionan los actos de corrupción.

Los informes deberán ser presentados al Consejo Nacional de Participación Ciudadana y enviados a la Comisión Nacional de Moralización, dentro de los dos primeros meses del año y entre agosto y septiembre de cada año.

## 2.7 Consejos territoriales de participación

La Ley 1757 de 2015 también contempla la creación de los Consejos Departamentales, Distritales y Municipales de participación ciudadana en los municipios de categorías primera, segunda y especial, los cuales se encargarán, junto con las autoridades territoriales, de la política pública de participación ciudadana en sus territorios, siempre en articulación con el Consejo Nacional de Participación.

Serán miembros permanentes de los Consejos, quienes ejerzan funciones equivalentes a las de los miembros señalados para el Consejo Nacional de Participación Ciudadana a nivel departamental, distrital o municipal. Por ejemplo, un representante de los gremios económicos, un representante de los sindicatos, de las asociaciones campesinas, de los grupos étnicos, de las asociaciones de las organizaciones de mujeres, del consejo territorial de juventud, etc.

Las Secretarías designadas para la promoción de la participación ciudadana en las entidades territoriales serán las responsables de poner en marcha los respectivos Consejos de participación o en casos excepcionales, será responsabilidad del Ministerio del Interior. La composición de los Consejos de Participación a nivel territorial seguirá las mismas reglas establecidas para el Consejo Nacional de Participación Ciudadana. La Sentencia C – 150 de 2015 señala que las entidades territoriales son titulares de la competencia para definir la estructura que corresponda ajustándose, en todo caso, a los lineamientos generales que la ley establece en cumplimiento del principio del Estado democrático que adquiere prevalencia sobre el principio autonómico de las entidades territoriales.

## 2.8 Sistemas de Participación Ciudadana

El Sistema Nacional de Participación Ciudadana es un dispositivo de articulación de instancias, espacios, sujetos, recursos, instrumentos y acciones para la promoción y el fortalecimiento de la participación ciudadana. El Sistema Nacional será encabezado por el Consejo Nacional de Participación Ciudadana quien coordinara con el Sistema Nacional de Planeación y con los demás espacios e Instancias nacionales de participación ciudadana la articulación con los niveles departamentales, municipales, distritales y locales de participación.

Por otra parte, en todos los distritos y municipios de categorías especial, de primera o segunda, habrá un sistema de participación ciudadana integrado por los espacios municipales o distritales de deliberación y concertación del respectivo nivel que articulan las diferentes instancias de participación ciudadana creadas por la ley, como por ejemplo, los Consejos de Juventud, de negritudes, de cultura, etc. Sin embargo, las autoridades territoriales podrán incorporar los diferentes espacios informales de participación ciudadana al sistema territorial de participación con el fin de reconocer el desarrollo de otras formas de participación política, económica, social y cultural. Dicho sistema territorial será liderado y puesto en marcha por el Consejo de Participación de la respectiva entidad territorial, en coordinación con la secretarías definidas por las autoridades territoriales para la promoción de la participación ciudadana. Los sistemas territoriales se deben articular con el Sistema Nacional de Participación Ciudadana.

## 2.9 Incentivos simbólicos a la participación ciudadana.

**Tabla 8**

Incentivos para la promoción de la participación ciudadana

<b>Nombre del incentivo</b>	<b>Objeto</b>	<b>Dirigido a:</b>
Premio Nacional a la Participación Ciudadana.	Otorgado anualmente por el Ministro del Interior a la experiencia más relevante de participación en el país.	Todas las experiencias de origen público o privado, nacidas desde la administración pública o la sociedad civil.
Una edición especial en el espacio institucional del Ministerio del Interior.	Presentar una experiencia exitosa en materia de participación de forma semestral	Ciudadanía y sus organizaciones.
Premio Nacional al Fomento Estatal de la Participación Ciudadana	Otorgado anualmente al Alcalde y Gobernador del país que más se destaquen por el apoyo y práctica a experiencias de participación ciudadana y por el desarrollo exitoso de ejercicios de presupuestación participativa	Alcaldes y Gobernadores.
Premio Nacional al Fomento Empresarial de la Participación Ciudadana	Resaltar el esfuerzo de Responsabilidad Social Empresarial que se haya	Empresas.

	destacado en e fomento de la participación y la generación de capital social.	
--	---	--

Fuente: DPTSC, (2016),basado en la Ley 1757 de 2015

De igual forma, la Ley 1757 de 2015 contempla dos incentivos simbólicos adicionales, cuya naturaleza es un poco más general. En primer lugar se institucionaliza la semana nacional de la participación ciudadana que se celebrará cada año en febrero y segundo, se señala que los municipios que promuevan la participación ciudadana y los ejercicios de presupuestación participativa, obtendrán un puntaje adicional en el análisis de desempeño integral que establece el Departamento Nacional de Planeación.

### III. PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LA GESTIÓN PÚBLICA

#### 3.1 Derechos de los ciudadanos en la participación ciudadana

La participación ciudadana debe ser entendida como un derecho fundamental señalado en la constitucional nacional. Los ciudadanos en el desarrollo de las instancias de participación ciudadana tienen derecho a:

a) Participar en las fases de planeación, implementación, seguimiento y evaluación de la gestión pública y control político. En este sentido, participar no necesariamente significa decidir, significa precisamente hacer parte de la toma de decisiones y ejecución de las mismas a través de escenarios de discusión y la construcción de acuerdos.

b) Ser informado oportunamente y con claridad sobre el derecho a la participación ciudadana, sus contenidos, las formas y procedimientos para su ejercicio y las entidades de las administraciones públicas con las cuales debe relacionarse de acuerdo a los temas que son de su interés incentivar. La ciudadanía, puede y debe exigir la promulgación y divulgación de la participación ciudadana como derecho fundamental, es decir, la ciudadanía debe ser informada en torno a los mecanismos, instancias y espacios en los cuales puede ejercer su derecho fundamental a participar.

c) En el caso de las expresiones asociativas formales e informales, ser sujeto por parte de las administraciones públicas de acciones enfocadas a su fortalecimiento organizativo para participar de manera más cualificada en las distintas instancias de participación ciudadana, respetando en todo caso su autonomía. Para ello, existen espacios institucionales a través de los cuales, la ciudadanía y sus organizaciones, pueden recibir orientación, capacitación o sensibilización. Un claro ejemplo de lo anterior es la existencia de la Red Institucional de Apoyo a las Veedurías Ciudadanas, que en el marco de la Ley 850 de 2003, promueve y fortalece los procesos de conformación de veedurías ciudadanas y el ejercicio del control social.

d) Recibir información oportuna y veraz para poder ejercer las acciones de participación. En este aspecto, los ciudadanos cuentan con acceso directo a la información pública a través de los mecanismos relacionados en la Ley 1712 de 2014. Solo aquella información reservada o clasificada, cuya condición se encuentre sustentada por ley, tendrán condiciones diferentes con relación a su

acceso, pues la regla es que toda información es pública y debe estar disponible al ciudadano en todo momento.

e) Recibir capacitación para una mayor comprensión de la gestión pública y las políticas públicas. La capacitación es brindada por las entidades de la administración pública en todos sus niveles, quienes deben incorporar en su planeación las acciones tendientes a garantizar el derecho ciudadano a la participación, incluyendo acciones de incentivos a la participación como la sensibilización o la capacitación.

### **3.2 Deberes de las administraciones nacionales, departamentales, municipales y distritales en la promoción de instancias de participación ciudadana formales e informales creadas y promovidas por la ciudadanía o el Estado.**

El Estado garantizará las bases fundamentales de la democracia a través de:

- La garantía de la libre expresión, libre movilización social, libre asociación y la autonomía.
- La formación, fortalecimiento y reconocimiento de los ciudadanos, sus organizaciones y representantes.
- La institucionalización de mecanismos, instancias, y estrategias de participación.
- La difusión adecuada de información.
- El apoyo al control social sobre la gestión pública.
- La formación y la promoción de la investigación e innovación sobre la participación, entre otros.

Las administraciones nacionales, departamentales, municipales y distritales deberán promover, proteger, acompañar y garantizar la participación ciudadana, especialmente en aquellos casos en los que se define la planeación del desarrollo, las políticas sociales, de convivencia ciudadana y reconciliación, o se materializa la inclusión de poblaciones tradicionalmente excluidas.

Para que el ejercicio de la participación ciudadana cuente con un ambiente propicio y seguro para su desarrollo, las entidades de la administración pública en todos sus niveles deben proteger a los promotores de las iniciativas ciudadanas, así como respetar, acompañar y tomar en consideración las discusiones de las instancias de participación no establecidas en la oferta institucional y que sean puestas en marcha por iniciativa de la ciudadanía tales como redes ciudadanas y

mesas de trabajo y discusión sectorial e intersectorial, entre otras. Es decir, la administración pública no debe trabajar únicamente con las instancias de participación formalmente constituidas, se debe primero, generar un reconocimiento de las múltiples formas organizativas, entre ellas informales, que la ciudadanía adopta para entrar en diálogo con el Estado.

Finalmente, la administración pública como lo señala el artículo 104 de la Ley 1757 de 2015, debe propiciar las acciones pertinentes y necesarias de fortalecimiento de las capacidades institucionales de sus dependencias para garantizar el derecho a la participación ciudadana. Se debe fortalecer la capacidad de asistencia técnica, acompañamiento, capacitación, logística, convocatoria y consulta, así como los procesos a través de los cuales se emiten conceptos y se agencian los acuerdos nacidos de las diferentes instancias y mecanismos de participación.

### 3.3 La política de participación en los planes de desarrollo

Los planes de desarrollo son *la carta de navegación* de la planeación y gestión del desarrollo de las entidades territoriales, por ello, la Ley 1757 de 2015, estableció la obligación de incluir “*medidas específicas orientadas a promover la participación de todas las personas en las decisiones que los afectan, así como herramientas de apoyo a las diferentes formas de organización de la sociedad*”.

La planeación es un proceso transversal y estratégico de la gestión pública y su núcleo es el plan de desarrollo, que requiere para su eficaz elaboración e implementación, la participación activa de la ciudadanía. Cada entidad territorial debe contar con un Plan de desarrollo, cuya elaboración es liderada por los Alcaldes y los Gobernadores.

El Departamento Nacional de Planeación, DNP, desarrolló un kit territorial como un instrumento que permite a las administraciones territoriales identificar los pasos a seguir para la elaboración del respectivo plan de desarrollo. Dicho instrumento de planeación contempla ejercicios participativos con la comunidad a lo largo de la formulación, socialización e implementación de los PDT y está compuesto por:

- 1) Diagnóstico
- 2) Parte Estratégica
- 3) Plan de Inversiones

Durante la elaboración de los planes de desarrollo, las autoridades de planeación de las entidades territoriales deben hacer efectivos los mecanismos de diálogo para la participación ciudadana, de tal forma que se convoque y vincule a organizaciones y actores representativos del desarrollo, garantizando la participación de los diferentes grupos de ciudadanos, usuarios y grupos de interés (ej. grupos étnicos, mujeres, jóvenes, usuarios de servicios públicos domiciliarios, personas en situación de desplazamiento, etc.).

La ciudadanía participa en la formulación y socialización del proyecto de plan de desarrollo, a través del Consejo Territorial de Planeación (CTP) de manera indirecta y/o directamente mediante reuniones con las Administraciones territoriales. Las entidades territoriales que cuenten con Consejos Territoriales de Participación Ciudadana y Sistemas de Participación Ciudadana, también podrán involucrar a las demás instancias y espacios de participación presentes en el territorio para generar diálogo y promover la participación ciudadana a partir de las estrategias que definan para tal fin.

### **3.4 Planes de gestión institucionales**

Los ciudadanos tienen el Derecho fundamental de participar en todas las fases de la gestión pública, para ello, las entidades públicas, en su planeación, deberán incorporar un plan anual de participación ciudadana que priorice el diálogo como mecanismo de participación democrática permanente, que permita garantizar la participación de los ciudadanos y organizaciones de la sociedad civil en las fases de planeación, implementación, seguimiento y evaluación de la gestión pública.

Las entidades deben impulsar espacios o mecanismos institucionales para facilitar la participación en los siguientes niveles o grados:

- La Información y Consulta: 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.
- Control social a la gestión institucional: las entidades deben establecer los mecanismos que han creado para facilitar y promover las veedurías ciudadanas y la participación de grupos sociales y de ciudadanos en el control a la gestión.

- Ejecución por colaboración ciudadana: Determinar si la entidad ha organizado programas y servicios institucionales que sean administrados y ejecutados por la comunidad (autoconstrucción, madres comunitarias, saneamiento básico ambiental comunitario, entre otros).
- Planeación participativa: las entidades deben diseñar e identificar los mecanismos de los cuales dispone para facilitar la participación de los ciudadanos para adelantar procesos de discusión, negociación y concertación.

### **Elaboración del Plan Anual de Participación Ciudadana**

Las entidades públicas del orden nacional y territorial deben formular un plan institucional anual para promover la participación ciudadana, para lo cual se diseñarán acciones en todos los niveles o grados de participación durante todas las fases de la gestión pública. Además se deberán identificar las instancias y los mecanismos de participación que pueden estar vinculados directamente con el quehacer administrativo, las funciones y la misión propia institucional, con el fin de implementar mecanismos de diálogo con el objetivo de promover la interacción, comunicación, consulta y seguimiento de políticas públicas a nivel nacional y territorial. Por ejemplo, en el caso de las administraciones municipales, deben desarrollar la identificación de aquellas instancias que pueden existir, por ley, en el territorio, tales como por ejemplo: Consejo Territorial de Cultura, Consejo Territorial de Juventud, Consejo Comunitario de Comunidades Negras, Comité local de Prevención de Desastres, entre muchas otras. Se deben identificar dichas instancias para hacerlas partícipes durante el desarrollo de las diferentes fases de la gestión.

El plan anual de participación ciudadana que desarrollen las entidades en su planeación, deberá contemplar un enfoque basado en derechos humanos y un enfoque territorial. De igual forma, es necesario que las entidades desarrollen un alistamiento institucional que incluye la caracterización de ciudadanos, usuarios y grupos de interés, la generación de bases de datos de información con referencia a los interesados en participar y también la preparación logística y operativa para responder a las necesidades propias de la participación ciudadana en la gestión pública.

En la fase de planeación participativa, la participación se desarrolla como un proceso permanente mediante el cual se determina racionalmente los objetivos y medios de la gestión de las entidades, a través de un diálogo bidireccional entre la administración pública y la ciudadanía. Las discusiones que se realicen para la

formulación de la participación, deberán realizarse en escenarios presenciales o a través de medios electrónicos, cuando sea posible, utilizando las tecnologías de la información y las comunicaciones. Para desarrollar esta fase, se recomienda implementar mesas de trabajo, grupos focales y todos aquellos espacios de concertación que consoliden propuestas conjuntas y acuerdos.

Para la fase de implementación o ejecución, se deben desarrollar actividades que permitan que la ciudadanía conozca los detalles del proceso, a través del cual, se ponen en marcha las decisiones y acuerdos pactados en la planeación. La entidad debe facilitar la transparencia, el diálogo y el acceso a la información pública, en los términos señalados por la Ley 1712 de 2014 y la Ley 1757 de 2015, publicando y divulgando por múltiples canales, toda la información de interés ciudadano.

Finalmente, en la fase de seguimiento y evaluación, se deben fortalecer los mecanismos de control social a la gestión pública, promoviendo la conformación de veedurías ciudadanas y también consolidando la estrategia de rendición de cuentas en los términos previstos por la Ley 1757 de 2015 y el Manual Único de Rendición de Cuentas, desarrollando acciones de información, diálogo e incentivos que permitan evaluar la gestión pública y construir planes de mejoramiento a partir de las observaciones y sugerencias ciudadanas.

### **3.5 Alianzas para la prosperidad**

Se podrán crear Alianzas para la Prosperidad como instancias de diálogo entre la ciudadanía, especialmente las comunidades de áreas de influencia, la administración municipal, el Gobierno Nacional y las empresas que desarrollen proyectos de explotación minero energética, con el fin de concertar y hacer seguimiento al manejo de dichos impactos.

Dichas Alianzas para la prosperidad se establecerán por iniciativa de la ciudadanía, las empresas, el gobierno nacional o las administraciones municipales. Sin importar de quien nazca la iniciativa, no constituyen un prerequisite o una obligación vinculante para las empresas, y son las administraciones municipales, a través de las secretarías de despacho o las oficinas dispuestas para tal fin, quienes deben asumir el rol de coordinación para adelantar las respectivas instancias de diálogo necesarias.

En ningún caso las Alianzas para la Prosperidad sustituyen los procesos de consulta previa a los cuales tienen derecho los grupos étnicos del territorio nacional, de igual manera no sustituye lo dispuesto en la Ley 99 de 1993.

### 3.6 Presupuestos participativos

Mediante espacios de diálogo directo se define de manera participativa la orientación de un porcentaje de los ingresos de las entidades territoriales a través de instancias de participación. Para ello las entidades deben definir los rubros del presupuesto, únicamente con relación a los recursos de libre destinación, que serán objeto de ejercicios de presupuesto participativo.

A través de espacios de diálogo se definen los acuerdos participativos. Dichos acuerdos, son documentos que contienen los compromisos en torno a la orientación del presupuesto y están estructurados principalmente por dos requerimientos mínimos:

1. Los acuerdos en torno a la programación del presupuesto, que estarán vinculados a programas, proyectos, contratos definidos de forma participativa.
2. Los contenidos en torno a las formas de vigilancia y fiscalización de los contenidos de los acuerdos.

En los espacios de diálogo para la definición de los acuerdos participativos, las ideas ciudadanas idóneas se pasan a proyectos debidamente formulados y viabilizados por el equipo técnico de profesionales de la administración y los profesionales de la comunidad, arrojando finalmente una cartera de proyectos con asignación de recursos

Un claro ejemplo de buena práctica se evidencia en la ciudad de Pasto<sup>16</sup>, en 2002, con la creación de la Agencia Local para el Desarrollo de Pasto Quinientos Años, con el 100% de ejecución de lo presupuestado, donde se hacen visibles los beneficios democráticos de los alcances en materia de gobernanza y buen gobierno de los presupuestos participativos.

---

<sup>16</sup> Ver Velásquez y Gonzalez. ¿Qué ha pasado con la participación ciudadana en Colombia? Bogotá. Fundación Corona. 2003

## IV. RENDICIÓN DE CUENTAS Y CONTROL SOCIAL

En relación a la rendición de cuentas y control social la ley estableció un esquema normativo para que las entidades públicas como servidores pudieran atender estos temas. A través de la norma impulsar mecanismos que promuevan el conocimiento y control de las actividades de las entidades públicas entorno a la democracia participativa.

La ley puede proporcionar a los ciudadanos de instrumentos que les permitan caracterizar, analizar, evaluar y criticar la gestión de los órganos públicos que cumplen funciones estatales o administran recursos públicos.

### 4. 1. Definición de rendición de cuentas:

La rendición de cuentas fue establecida en la Ley 1757 de 2015 como una obligación permanente tanto de entidades como de los servidores públicos durante todas las etapas de la gestión pública, por ello, todo el año, en cada vigencia, deben existir actividades de rendición de cuentas.

Así en el artículo 48 de la ley 1757 de 2015 se define la rendición de cuentas: *Por rendición de cuentas se entiende el proceso conformado por un conjunto de normas, procedimientos, metodologías, estructuras, prácticas y resultados mediante los cuales, las entidades de la administración pública del nivel nacional y territorial y los servidores públicos informan, explican y dan a conocer los resultados de su gestión a los ciudadanos, la sociedad civil, otras entidades públicas y a los organismos de control, a partir de la promoción del diálogo.*

De igual forma la ley ordena que la rendición de cuentas promueva el control social a la gestión para garantizar el derecho de los ciudadanos a la participación en la vigilancia de la gestión pública mediante la petición de información y explicaciones de los resultados de la gestión. Por ello se establece que: *La rendición de cuentas es una expresión de control social que comprende acciones de petición de información y explicaciones, así como la evaluación de la gestión".*

El control social es entonces una acción que debe ser garantizada al realizar los procesos de rendición de cuentas. De esta manera la ley estable parámetros en lo referente a la rendición de cuentas para que las Entidades de Orden Nacional

de la Rama Ejecutiva , las otras Ramas del Poder Público, así como Gobernaciones, Alcaldías y/o Distritos y servidores públicos realicen la rendición de cuentas con información clara, concreta, transparente y que dé cuenta de sus actividades y acciones con relación a su naturaleza, objeto misional, planes, programas y proyectos y el avance en la garantía de derechos.

Para ello, las entidades deben impulsar, crear y permitir de manera permanente espacios donde los ciudadanos sean informados de la gestión realizada y a su vez puedan evaluar y realizar sus propuestas.

#### **4.1.1 Principios de la rendición de cuentas:**

La importancia de la rendición de cuentas para optimizar los derechos de participación y el control de las autoridades públicas, para que esta rendición de cuentas sea un comportamiento esperado de las entidades públicas como de los servidores son algunas de las observaciones de la Corte Constitucional en relación a los principios de la rendición de cuentas.

Para obtener buenos resultados en el desarrollo de la rendición de cuentas en las entidades públicas tanto nacionales como territoriales se deben tener presentes los principios y elementos que generan una garantía en la ejecución de la rendición de cuentas:

- a) Actitud permanente del servidor publico
- b) Continuidad
- c) Permanencia
- d) Apertura y transparencia
- e) Amplia difusión y visibilidad

#### **4.1.2 Obligatoriedad de Rendir cuentas:**

La norma establece la obligatoriedad de la rendición de cuentas de las entidades públicas y de sus servidores en todas las etapas de la gestión pública. A su vez establece y unifica los parámetros y las metodologías en que se debe desarrollar para dicha rendición de cuentas.

#### 4.1.2.1 Marco normativo de la obligatoriedad.

La obligatoriedad en la rendición de cuentas se contextualiza en el siguiente marco normativo:

##### **a. Conpes 3654 de 2010**

Este documento de política va dirigido a las entidades de la rama ejecutiva en el orden nacional que se establecen en los artículos 38 y 39 de la Ley 489 de 1998, así como a los servidores públicos de acuerdo con lo señalado en el artículo 123 de la Constitución Política, y da lineamientos para las entidades territoriales que tengan interés en seguirlos.

##### **b. Ley 1474 de 2011 artículo 78**

Este artículo menciona como las entidades y organismos de la Administración Pública, deben rendir cuentas de manera permanente a la ciudadanía, bajo los lineamientos y metodologías establecidos por el Gobierno Nacional.

##### **c. Ley 1757 de 2015 artículo 50**

Este artículo plantea la obligación y cumplimiento de las entidades públicas en rendir cuentas a la ciudadanía, para informar y explicar la gestión realizada, los resultados de sus planes de acción y el avance en la garantía de derechos. De igual forma precisa que las acciones que se realicen sean para informar oportunamente, en lenguaje comprensible a los ciudadanos y para establecer comunicación y diálogo participativo entre las entidades de la rama ejecutiva, la ciudadanía y sus organizaciones.

##### **d. Excepción de las empresas industriales y comerciales del Estado y las Sociedades de Economía Mixta**

Las Empresas Industriales y Comerciales y Sociedades de Economía Mixta fueron exceptuadas en la Ley de rendir cuentas a la ciudadanía según la metodología establecida por el Gobierno Nacional en el Manual Único de Rendición de Cuentas debido a la actividad comercial que realizan en mercados competitivos.

La norma con relación a las Empresas Industriales y Comerciales del Estado y las Sociedades de Economía Mixta hace referencia a una excepción contemplada en que dichas entidades desarrollen actividades comerciales en competencia con el sector privado nacional o internacional o en mercados regulados.

Con relación a esta excepción la Corte “Constitucional en la Sentencia C-150 de 2015 menciona que:

*"La exclusión general de régimen de rendición de cuentas de las empresas industriales y comerciales de estado y las sociedades de economía mixta no se opone a la Constitución, en tanto se funda en el tipo de actividad que despliegan y en el hecho de encontrarse en mercados competitivos en los que un proceso de rendición de cuentas en las mismas condiciones que el resto de entidades podría resultar problemático. Ahora bien y como es natural, tal exclusión del régimen general establecido en el proyecto no se opone a las actividades de control que sobre tal tipo de entidades deban ejercer los organismos de control o puedan ejercer los ciudadanos apoyándose en el uso de las diferentes acciones y medio de control que prevé el ordenamiento jurídico".*

Por todo lo anterior se puede concluir que estas entidades si están obligadas a rendir cuentas en condiciones diferentes a las demás entidades y siguiendo sus propias metodologías; por lo cual deben suministrar información y dar explicaciones al ciudadano sobre los resultados de la gestión institucional, en los aspectos que no están sometidos a reserva legal. (En cumplimiento de la ley 489 de 1998, Ley 850 de 2013, Ley 1712 de 2014 y Ley 1755 de 2015)

## 4.2. Metodología para el desarrollo de la rendición de cuentas

### 4.2.1 Manual único de rendición de cuentas.

La normatividad establece que se debe desarrollar un instructivo para unificar y consolidar los lineamientos de la rendición de cuentas que deben seguir las entidades de la Rama Ejecutiva, del orden nacional y territorial; el cual a la vez debe incluir las recomendaciones para las demás ramas del poder público y entidades de la Administración Pública, a través del Manual Único de Rendición de Cuentas.

Desde el Conpes 3654 de 2010, se estableció que el Gobierno Nacional, a través del Departamento Administrativo de la Función Pública con el apoyo del Departamento Nacional de Planeación elaborará el **Manual Único de Rendición de Cuentas**, que se constituirá en la guía de obligatoria observancia para las entidades públicas en el desarrollo del proceso de rendición de cuentas.

Este manual incluye el antecedente y el contexto normativo de la rendición de cuentas, es una guía para realizar la planeación, desarrollo y evaluación de la rendición de cuentas con sus componentes, incluye también criterios para determinar los temas de interés de la ciudadanía, el desarrollo sectorial y regional, así como lineamientos de información, gobierno abierto y mecanismos de participación ciudadana.

#### 4.2.2 Formulación de la estrategia anual de rendición de cuentas

Las entidades públicas deben formular anualmente una estrategia de rendición de cuentas, cumpliendo con los lineamientos del Manual Único de Rendición de Cuentas y deberá ser incluida en el Plan Anticorrupción y de Atención a los Ciudadanos.

Según lo establecido en el artículo 52 de la ley 1757 de 2015, la estrategia deberá incluir instrumentos y mecanismos que garanticen el buen desarrollo de la rendición de cuentas, los lineamientos de Gobierno en Línea y la realización de audiencias públicas.

- a) La estrategia de rendición de cuentas debe contener:
- b) Las acciones para divulgar información en forma permanente sobre avances y resultados de la gestión de acuerdo con los planes institucionales.
- c) Las acciones para divulgar información de los avances en la garantía de derechos ciudadanos.
- d) Los espacios de diálogo con la ciudadanía tanto presenciales *complementados* por espacios virtuales o a través de mecanismos electrónicos.
- e) La estrategia que se formule debe incluir el detalle de cómo se desarrollaran cada uno de estos componentes, según el objeto misional de la entidad y sus caracterización de público objetivo.

Para el desarrollo de la estrategia es de tener presente que la rendición de cuentas es un proceso continuo y permanente durante toda la vigencia, y que se debe ejecutar conforme a lo planeado, que impulse espacios donde los

ciudadanos puedan conocer de primera mano la información de la gestión realizada por la entidades, la puedan evaluar, realizar observación y sugerencias.

#### **a. Información para la rendición de cuentas:**

La información que se dé a conocer por canales de difusión o en espacios de diálogo determinados, debe estar acorde a la exigencia de la normatividad de entregar información clara, oportuna y en lenguaje sencillo a fin de que los ciudadanos puedan comprenderla y evaluarla.

El contenido de esta información debe hacer referencia a las acciones realizadas, avances de la gestión frente a lo que planeó la entidad pública, que haya sido consignado en los planes institucionales, planes de desarrollo, programa, proyecto o contrato. Por ello rendición de cuentas, es dar cuenta de lo que se planeó y saber cómo está su avance.

Esto con el fin que el ciudadano pueda realizar un análisis de planeación y ejecución, avance y estado de los planes de la entidad.

Según lo establecido en la norma las entidades deben generar canales de difusión masiva, tales como espacios en emisoras locales o nacionales, o espacios televisivos que garanticen un adecuado acceso a la información y a los informes de gestión de la ciudadanía en general.

#### **b. Diálogo en la rendición de cuentas:**

El artículo 53 de la ley 1757 de 2015 establece que en los espacios de diálogo se puede hacer uso de diferentes metodologías como son: foros, mesas de trabajo, reuniones zonales, ferias de la gestión o audiencias públicas. Es necesario que estas reuniones utilicen metodologías que garanticen el diálogo acorde a las condiciones, entorno, costumbres de los ciudadanos a quienes se les presente la rendición de cuentas, que permitan la participación de los asistentes, donde ellos puedan evaluar la información suministrada y puedan hacer las sugerencias, observaciones o aportes pertinentes.

Este artículo 53 de la mencionada ley, precisa que en el evento en que una entidad no adelante algún tipo de espacio de diálogo, estará en la *obligación* de realizar audiencias públicas participativas, mínimo dos veces al año, con los lineamientos que se establecen en la ley.

#### **c. Incentivos:**

La normatividad expresa que los incentivos debe fortalecer la participación de los ciudadanos. Estos incentivos son motivaciones simbólicas, así se incentiva al ciudadano cuando sus observaciones, sugerencias en relación a la gestión

pública, presentada en la rendición de cuentas, es tenida en cuenta para ser incluida, para mejorar, y se divulga que esta mejora es gracias al aporte de los ciudadanos.

De igual forma se pueden impulsar incentivos al interior de la entidad, que permitan a los servidores motivar que sus acciones tengan un enfoque de rendición de cuentas.

Parte del objetivo de la rendición de cuentas como es reiterado por la normatividad que la rige, es el de generar este espacio de información y diálogo para captar por parte de los ciudadanos su evaluación respecto a lo informado.

Por lo anterior, es fundamental crear procesos de sistematización de lo que el ciudadano está evaluando, con el fin de conocer su percepción y poder realizar la retroalimentación necesaria para los ajustes que puedan realizar y que de todo aquello que evaluó y propuso el ciudadano puede hacer parte de un plan de mejora. Este plan de mejora a su debe ser divulgado ampliamente a los ciudadanos.

#### **d. Evaluar la estrategia de rendición de cuentas:**

Para mejorar los procesos de rendición de cuentas es importante contar con evaluaciones constantes que identifiquen debilidades para luego fortalecerlas y a su vez optimizar aquellas acciones que tiene buenos resultados de la estrategia de rendición de cuentas. Estas evaluaciones salen de procesos de observación de los servidores a cargo de la estrategia y de ejercicios sistemáticos que se le apliquen a los asistentes en las rediciones de cuentas. Todo esto con el ánimo de fortalecer espacios de mayor transparencia, participación y efectividad en el control de gestión pública realizada por los ciudadanos.

### **4.2.3 Etapas del proceso para la rendición pública de cuentas**

El artículo 56 de la ley 1757 de 2015 identifica las etapas que deben desplegarse en el proceso de rendición de cuentas y de esta forma se lleve a cabo la planeación y ejecución de la misma.

A continuación se describen puntos principales de cada una de las etapas del proceso, sin embargo cada una de ella debe ser desarrollada por el director o gerente de la entidad del orden nacional, el Alcalde o Gobernador.

a) **Aprestamiento:** Es el proceso de preparación e inventario donde la entidad identifica que requiere para desarrollar de estrategia de rendición de cuentas.

La Entidad debe organizarse, asignar responsabilidades y formular la estrategia para la rendición de cuentas, para ello debe:

- a) Conformar un equipo líder del proceso.
- b) Elaborar la estrategia para la rendición de cuentas.
- c) Capacitación: preparar a los servidores de la entidad con la actitud y conocimiento necesario para desarrollar la rendición de cuentas. De igual forma la entidad puede realizar acciones de capacitación a la ciudadanía para formar en ellos criterios pertinentes que les permita acompañar las rendiciones de cuentas de manera objetiva, identificando los derechos que la entidad garantiza a los ciudadanos.
- d) Publicación de información: previo a cualquier espacio de diálogo la entidad deberá publicar los informes de su gestión y avances según lo establecido en su Plan Institucional. Teniendo presente en estos informes con desarrollo de su contenido en lenguaje claro para los ciudadanos.
- e) Convocatoria y evento: para el desarrollo de los espacios de diálogo la entidad deberá garantizar una adecuada convocatoria, podrá hacer uso de los medios locales, como emisoras, avisos en puntos de amplia circulación, perifoneo, invitaciones por medios virtuales, invitaciones personalizadas, o identificar cual es la forma más efectiva para citar al público objetivo, realizar la invitación con tiempos prudentes para que los ciudadanos se puedan enterar y programar su asistencia. En cuanto al evento es importante tener definido los objetivos y alcance del mismo, luego seleccionar el espacio de diálogo con una metodología que garantice momentos para la entrega de información y para la participación de los ciudadanos invitados donde puedan preguntar, evaluar y aportar.
- f) Seguimiento: la entidad realice periódicamente seguimientos a las acciones realizadas para atender los compromisos que resultaron de los espacios de rendición de cuentas y luego publicar estos avances en primera instancia a los ciudadanos que participaron en la rendición de cuentas y luego de manera general.
- g) Dar respuestas escritas y en el término quince días a las preguntas de los ciudadanos formuladas en el marco del proceso de rendición de cuentas y publicación en la página Web o en los medios de difusión oficiales de las entidades.

#### **4.2.4 Las Audiencias Públicas Participativas**

*Ley 1757 de 2015 artículo 55 contiene parámetros sobre las audiencias públicas participativas, estas son un mecanismo de rendición de cuentas, están organizadas por las entidades de la administración ya sea por iniciativa propia o por solicitud de los ciudadanos.*

Este espacio debe garantizar que sea un acto público por lo cual se debe realizar un proceso de convocatoria adecuado a los ciudadanos invitados, de igual forma debe contener información que permita a sus asistentes evaluar las acciones realizadas y sus resultados. Estas audiencias públicas participativas deben ser desarrolladas con una metodología previamente definida que permita una entrega de información en lenguaje claro y que garantice espacios de diálogo con los ciudadanos.

*"En dichas audiencias se dará a conocer el informe de rendición de cuentas. Esta obligación surge para todo aquel que se haya posesionado como director o gerente de una entidad del orden nacional, lo mismo que para Alcaldes y Gobernadores. Los directores o gerentes y los Alcaldes o Gobernadores deberán establecer correctivos que optimicen la gestión y faciliten el cumplimiento de las metas del plan de desarrollo, asimismo fortalecerán los escenarios y mecanismos de información que permiten a la comunidad la participación y el control social permanente". Artículo 55, ley 1757 de 2015.*

### **4.3 Respuesta a los informes de rendición de cuentas**

La ley 1757 de 2015 establece en el artículo 57 junto con lo mencionado por la Corte Constitucional en la Sentencia C-150/2015 *"que es una obligación de remitir los informes de gestión de los gobiernos nacional, departamental, distrital, municipal y local a las respectivas corporaciones públicas según el nivel territorial de que se trate y un deber de tales corporaciones, temporalmente definido, de adelantar actividades de evaluación, dictamen y respuesta de los diferentes informes de gestión"*.

Es de resaltar que la Corte Constitucional en la mencionada Sentencia considera que esta forma horizontal de rendición de cuentas no solo constituye una expresión del carácter democrático en tanto que asegura controles efectivos entre los diferentes órganos del Estado.

El artículo 57 precisa que los informes son presentados para evaluar, dictaminar y responder a los informes anuales de rendición de cuentas. De igual manera la ley es clara y establece una *obligación* de remisión de los informes de gestión de los gobiernos nacional, departamental, distrital, municipal y local a las respectivas

corporaciones públicas según el nivel territorial de que se trate y un deber de tales corporaciones, temporalmente definido, de adelantar actividades de evaluación, dictamen y respuesta de los diferentes informes de gestión.

**Tabla 9**

Informes de gestión en la rendición de cuentas

<b>Corporaciones públicas que presentan informes.</b>	<b>Plazo para evaluar los informes recibidos</b>	<b>Corporaciones públicas que evalúan.</b>
Gobierno a través de sus ministerios presenta los informes para que sean evaluados.	Un mes	Congreso de la República
Las mesas directivas de las cámaras presentan los informes para que sean evaluados.	Un mes	Comisiones constitucionales o legales, o a una comisión accidental.
Alcaldes municipales, distritales, locales y los Gobernadores.	Un mes	Los concejos municipales y distritales, las asambleas departamentales y las Juntas Administradoras locales

Fuente: DPTSC, (2016)

#### **4.4. Rendición de Cuentas para las Juntas Administradoras Locales, los Concejos y de las Asambleas. Las Corporaciones Públicas del orden territorial.**

Las Juntas Administradoras Locales, los Concejos y de las Asambleas, las Corporaciones Públicas del orden territorial tendrán que hacer ejercicios de rendición de cuentas siguiendo los lineamientos que establece el Departamento Administrativo de la Función Pública del Manual Único de Rendición de Cuentas y evidenciar sus actividades y resultados, de manera tal que los ciudadanos puedan evaluar y controlar la gestión de los representantes.

Estas corporaciones tienen la obligación de elaborar anualmente del Plan de Acción de Rendición de Cuentas, cumpliendo con los lineamientos del Manual

Único de Rendición de Cuentas. Así se establece en el artículo 58 de ley 1757 de 2015:

*“Los presidentes de las Juntas Administradoras Locales, de los Concejos y de las Asambleas y de sus comisiones permanentes deberán elaborar un informe de rendición de cuentas del desempeño de la respectiva célula, mínimo, una vez al año dentro de los tres primeros meses a partir del segundo año.”*

De acuerdo con lo establecido en el artículo 59 de la ley 1757 de 2015, los informes presentados deberán tener como mínimo:

- a) Una relación de las proposiciones presentadas, negadas, aprobadas y pendientes.
- b) Un inventario de los debates adelantados y de los Proyectos de Acuerdo presentados, negados, aprobados y pendientes.
- c) Un informe tanto de los aspectos administrativos, financieros, laborales y contractuales correspondientes, así como de los asuntos que estando pendientes requieren continuidad en su trámite.

## 4.5 Control Social

El control social tiene por objetivo el seguimiento y la evaluación de las políticas públicas, es un derecho de los ciudadanos frente a la gestión pública, para lo cual las entidades deben contar con la disposición, el respaldo y el recurso que se requiera para atender los requerimientos de los ciudadanos.

Según mencionó la Corte Constitucional en la Sentencia C- 150 2015, estas acciones son: *"una auditoría efectiva de la actividad de las autoridades públicas que no se detiene en la búsqueda y examen de información, sino que la trasciende con el propósito de conseguir judicial o extrajudicialmente efectos de diferente naturaleza"*.

Por su parte desde lo establecido en la ley 489 de 1998 las entidades de la administración pública están en la obligación de facilitar el ejercicio del control social, así lo dispone el artículo 3, al precisar que: *"Ejercicio del control social de la administración. Cuando los ciudadanos decidan constituir mecanismos de control social de la administración, en particular mediante la creación de veedurías ciudadanas, la administración estará obligada a brindar todo el apoyo requerido para el ejercicio de dicho control"*.

#### 4.5.1 Instrumentos del Control Social

La ley 1757 de 2015 en su artículo 62 establece instrumentos con los que normativamente cuentan los ciudadanos ya sea forma individual o colectiva para ejercer su derecho al control social ya sea para solicitar la información, entregar observaciones o requerir respuestas específicas a las situaciones denunciadas. La ley establece los siguientes instrumentos:

- a) 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.
- b) Presentar observaciones de la labor desarrollada al ente encargado de la política pública.
- c) Presentar peticiones, denuncias, quejas y reclamos ante las autoridades competentes.
- d) Presentar acciones populares en los términos de la Ley 472 de 1998.
- e) Presentar acciones de cumplimiento en los términos de la Ley 393 de 1997.
- f) Presentar Acciones de Tutela en los términos del Decreto 2591 de 1991.
- g) Participar en Audiencias Públicas ante los entes que las convoquen.
- h) Hacer uso de los recursos y acciones legales que se requieran para el desarrollo del control social.

#### 4.5.2 Aspectos a los que se realiza control social

La ley 1757 de 2015 en su artículo 65 hace referencia a que todas las acciones y gestiones públicas pueden ser vigiladas por los ciudadanos, salvo aquellas que están sometidas a reserva.

La norma también describe que el control ciudadano se pueden contemplar:

- a) La actividad contractual del Estado.
- b) La destinación de recursos públicos.
- c) Las entidades públicas y privadas que presten servicios públicos domiciliarios o administren recursos públicos, deberán garantizar el ejercicio del derecho al control social.
- d) La ley precisa que el derecho del control social que tienen los ciudadanos supone la obligación no solo de entregar información relacionada con la prestación del servicio público domiciliario, el proyecto o el uso de los recursos

públicos de acuerdo con los objetivos perseguidos dicho control social, sino también de brindar las garantías suficientes para el ejercicio del control.

### 4.5.3 Principios del Control Social a lo público

Para el ejercicio del control social la ley establece que las veedurías, las personas, entidades y organizaciones desarrollen esta labor con unos principios rectores.

Estos se encuentran definidos en los artículos 7 al 14 de la Ley 850 de 2003.

- a) Principio de Democratización.
- b) Principio de Autonomía.
- c) Principio de Transparencia.
- d) Principio de Igualdad
- e) Principio de Responsabilidad.
- f) Principio de Eficacia.
- g) Principio de Objetividad.
- h) Principio de Legalidad.

Además de lo consignados en la ley 850 de 2003, la Corte Constitucional y la ley 1757 en su artículo 66 mencionan:

- a) Oportunidad: *"Buscando el impacto preventivo de su acción, informando en el momento adecuado".*
- b) Solidaridad: *"Por cuanto se actúa para y en representación de las comunidades destinatarias de los bienes y servicios públicos, centrados en el interés general y, con especial énfasis, en el interés de los sectores marginados o más vulnerables de la población".*

### 4.5.4 Información de reserva

En aras de proteger información que de publicarse o divulgarse puede afectar temas de seguridad del país, relaciones internacionales, derechos humanos entre otros, la ley establece que hay una información de reserva, que se detalla en la ley de transparencia y acceso a la información.

La ley 1712 de 2014 establece que información es considerada de reserva, en el artículo 19 define la información de reserva como aquella información pública reservada, cuya posibilidad de acceso puede ser rechazada o negada por tener el siguiente origen o connotación:

- a) La defensa y seguridad nacional.
- b) La seguridad pública.
- c) Las relaciones internacionales.
- d) La prevención, investigación y persecución de los delitos y las faltas disciplinarias, mientras que no se haga efectiva la medida de aseguramiento o se formule pliego de cargos, según el caso.
- e) El debido proceso y la igualdad de las partes en los procesos judiciales.
- f) La administración efectiva de la justicia.
- g) Los derechos de la infancia y la adolescencia.
- h) La estabilidad macroeconómica y financiera del país.
- i) La salud pública.

#### **4.5.5 Atención de denuncias de control fiscal**

El artículo 70 de la ley 1775 de 2015, precisa el procedimiento para la atención de denuncias en los organismos de control fiscal adicionando un artículo a ley 850 de 2003 con el contenido mencionado.

La atención de las denuncias en los organismos de control fiscal seguirá un proceso común, así:

- a) Evaluación y determinación de competencia.
- b) Atención inicial y recaudo de pruebas.
- c) Traslado al proceso auditor, responsabilidad fiscal u entidad competente.
- d) Respuesta al ciudadano.

Este artículo 70, tiene como finalidad adicionar la Ley 850 de 2003, al señalar un plazo improrrogable a efectos de dar respuesta a una denuncia. Este plazo podría entrar en tensión con la regulación del procedimiento de asignación de responsabilidad fiscal establecido en la Ley 610 de 2000 en tanto tendría como efecto la aceleración de los trámites establecidos en el mismo. Dicha materia, en virtud del principio de legalidad, no le puede ser asignada al Contralor General de la República tal y como parece autorizarlo el parágrafo segundo de la disposición que se examina, esto según lo afirmó la Corte Constitucional en la Sentencia C-150 2015.

## 4.6 Veedurías ciudadanas

El ejercicio de las veedurías ciudadanas está reglamentado a través de la Ley 850 de 2003, y en los artículos 67 y 68 de la ley 1757 de 2015.

### 4.6.1 Instrumentos de acción

El artículo 68 de la ley 1757 en armonía con el artículo 16 de la ley 850 del 2003 dispone a los ciudadanos la posibilidad de elevar ante las autoridades competentes derechos de petición, con el propósito de lograr de manera ágil y oportuna sus objetivos, cumplimiento de sus funciones y podrán:

- a) Intervenir en audiencias públicas en los casos y términos contemplados en la ley.*
- b) Denunciar ante las autoridades competentes las actuaciones, hechos y omisiones de los servidores públicos y de los particulares que ejerzan funciones públicas, que puedan constituir delitos, contravenciones, detrimento del patrimonio público, irregularidades o faltas en materia de contratación estatal y en general en el ejercicio de funciones administrativas o en la prestación de servicios públicos.*
- c) Utilizar los demás recursos, procedimientos e instrumentos que leyes especiales consagren para tal efecto.*
- d) Solicitar a la Contraloría General de la República, mediante oficio, el control excepcional establecido en el artículo 26, literal b) de la Ley 42 de 1993.*
- e) En todo caso, dicha solicitud no puede implicar un vaciamiento del contenido de la competencia de la Contraloría territorial respectiva .*

### 4.6.2 Redes de veedurías

El artículo 67 de la citada ley y en concordancia artículo 21 de la Ley 850 de 2003 y con la sentencia C-150 de 2015 de la Corte Constitucional, definen como las veedurías pueden organizarse entre si ya sean a nivel nacional o territorial, estableciendo mecanismos de comunicación, información, coordinación y colaboración. Esto con el propósito de establecer una red que fortalezca y represente la sociedad civil y maximizar así la capacidad de control y fiscalización.

La inscripción y reconocimiento de las redes de veedurías se hará ante la Cámara de Comercio, o ante las Personerías Municipales o Distritales. Es de precisar que se exigirán los mismos requisitos que requieren las organizaciones sin ánimo de lucro para ser inscritas ante las Gobernaciones o Alcaldías que tengan la competencia legal de inspección, control y vigilancia de dichas organizaciones.

### **4.6.3 Informes de los interventores y supervisores**

El artículo 72 del 1757 del 2016 estableció una obligación para los interventores y supervisores que sean responsables de cualquier ejecución realizada con recursos públicos, de entregar informes al grupo de auditoría ciudadana relativos a dicha ejecución, esto con el propósito de garantizar que los ciudadanos puedan obtener la información necesaria como insumo de sus actividades de control social.

### **4.6.4 Obligaciones puntuales interventores y supervisores definidas por la Corte Constitucional en la Sentencia C-150 de 2015**

- a) Entregar dos informes al grupo de auditoría ciudadana relativos a la celebración, ejecución y seguimiento de los contratos estatales.
- b) Tener a disposición de cualquier ciudadano los informes de interventoría o supervisión.
- c) Articular su acción con los grupos de auditores ciudad.
- d) Atender y dar respuesta a las observaciones que formulen los grupos que ejerzan auditoría ciudadana.
- e) Asistir y participar en las actividades desarrolladas por los ciudadanos.
- f) Facilitar de manera permanente el acceso a la información que se encuentre a su cargo.

### **4.6.5 Contenido del primer informe**

- a) Las especificaciones técnicas del objeto contratado.
- b) Actividades administrativas a cargo del contratista.
- c) Toda estipulación contractual y de los planes operativos.

### **4.6.6 Contenido segundo informe**

- a) El avance de las obras con respecto a las condiciones del contrato dificultades y soluciones en su ejecución.
- b) El cumplimiento de la entidad contratante.
- c) Labores realizadas para el seguimiento y vigilancia para la correcta ejecución de los contratos.

## Bibliografía

Colombia. CONGRESO DE LA REPUBLICA. *Ley 80*. (28, octubre, 1993). Artículo 32. Por la cual se expide el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública. Diario Oficial. Bogotá D.C. 1993.

Colombia. CONGRESO DE LA REPUBLICA. *Ley 850*. (18, noviembre, 2003). por medio de la cual se reglamentan las veedurías ciudadanas. Diario Oficial. Bogotá D.C. 2003.

Colombia. CONGRESO DE LA REPÚBLICA. *Ley 1712*. (06, marzo, 2014). Por medio de la cual se crea la Ley de Transparencia y del Derecho de Acceso a la Información Pública Nacional y se dictan otras disposiciones. Diario Oficial. Bogotá D.C.

Colombia. CONGRESO DE LA REPÚBLICA. *Ley 1755*. (30, junio, 2015). Por medio de la cual se regula el Derecho Fundamental de Petición y se sustituye un título del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo. Diario Oficial. Bogotá D.C. Art. 13.

Colombia. CONGRESO DE LA REPÚBLICA. *Ley 1757* (06, julio, 2015). Por la cual se dictan disposiciones en materia de promoción y protección del derecho a la participación democrática. Diario Oficial. 2015. Bogotá. 2015. Art. 61.

Colombia. Constitución Política. *Título II. Capítulos I, II y III*. Bogotá D.C.1991.

Corte Constitucional (Abril 8 de 2015). Sentencia C-150 de 2015. M. P. Mauricio González Cuervo. Recuperado de <http://www.corteconstitucional.gov.co/RELATORIA/2015/C-150-15.htm>.

DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE LA FUNCIÓN PÚBLICA. Manual Único de Rendición de Cuentas. Agosto, 2014. Disponible en: [https://www.funcionpublica.gov.co/eva/admon/files/empresas/ZW1wcmVzYV83Ng==/imgproductos/1450051661\\_3ad287e3bc4ef4dde655d44cec6168c8.pdf](https://www.funcionpublica.gov.co/eva/admon/files/empresas/ZW1wcmVzYV83Ng==/imgproductos/1450051661_3ad287e3bc4ef4dde655d44cec6168c8.pdf)

MINISTERIO DEL INTERIOR Y DE JUSTICIA. *Plan Nacional de formación. Mecanismos jurídicos para el control social*. Bogotá. 2003. Disponible en: [http://www.procuraduria.gov.co/portal/media/file/descargas/participacion\\_ciudadana/Modulo%202.pdf](http://www.procuraduria.gov.co/portal/media/file/descargas/participacion_ciudadana/Modulo%202.pdf).

VELÁSQUEZ Y GONZÁLEZ. (2003). ¿Qué ha pasado con la participación ciudadana en Colombia?. Bogotá: Fundación Corona.