

Buenas prácticas de transparencia,
participación ciudadana y rendición de
cuentas en las EFS de América Latina



INICIATIVA TPA

COLOMBIA

AUDITORÍAS ARTICULADAS EN LA CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA

**Buenas prácticas de transparencia, participación ciudadana
y rendición de cuentas en las EFS de América Latina**

Auditorías Articuladas en la Contraloría General de la República

COLOMBIA



INICIATIVA TPA



Informe realizado por la Corporación Transparencia por Colombia.
(Investigadora a cargo: Ana María Páez Morales)
Informe finalizado en diciembre de 2011

Índice

Índice.....	3
Resumen.....	5
Proceso de documentación	7
Marco general de implementación de la práctica	9
a. Contexto	9
b. Descripción de la Práctica	10
c. Actores – Roles	16
d. Logros	19
e. Normatividad Relacionada.....	22
f. Ubicación espacial.....	24
g. Instituciones Involucradas	24
h. Antecedentes de la práctica.....	25
Análisis de la práctica	27
a. Ubicación temporal y espacial.....	28
b. Actores involucrados.....	29
c. Proceso de implementación de la práctica	29
d. Recursos Involucrados	30
e. Impactos	30
f. Dificultades encontradas: debilidades de la práctica.....	33
g. Factores de éxito: fortalezas de la práctica	34
h. Lecciones aprendidas y recomendaciones para mejorar la práctica.....	35
Bibliografía.....	37

Resumen

Atendiendo la invitación de la Iniciativa TPA, proyecto regional latinoamericano para contribuir con el fortalecimiento de los sistemas de control en las entidades de fiscalización superior, la Corporación Transparencia por Colombia presenta la experiencia de *Auditorías Articuladas*, iniciativa de la Contraloría General de la República –CGR- como la entidad de fiscalización superior en Colombia.

Transparencia por Colombia es parte de las organizaciones de la sociedad civil –OSC- vinculadas al ejercicio en una de las articulaciones y por ello se hace partícipe documentando la buena práctica a partir de la experiencia que se ha desarrollado.

En una democracia participativa, tal y como constitucionalmente está establecido en la República de Colombia, la participación ciudadana es entendida como la intervención de los ciudadanos en la gestión de los asuntos públicos, donde se destaca el papel protagónico de los ciudadanos en la fiscalización y el control social de la gestión de los recursos públicos, con el fin de garantizar su uso correcto y eficiente para el cumplimiento de los objetivos de desarrollo, inclusión, buen gobierno y democracia de calidad. En este proceso es de vital importancia el encuentro entre las iniciativas de control social e institucional en pro – además del desarrollo – de emprender una lucha contra la corrupción en sus diversas expresiones.

Las Auditorías Articuladas son “*una estrategia del control fiscal participativo, mediante la cual organizaciones de la sociedad civil (OSC) que conocen de la entidad auditada, su área misional, el impacto económico, social y/o ambiental de los planes, programas y proyectos que desarrollan o el sector al que pertenece, apoyan el proceso auditor que realiza la Contraloría General de la República –CGR-“¹, De esta manera se articulan las acciones de control social emprendidas por OSC con los procesos de auditoría fiscal ejecutadas por el órgano de control fiscal, a entidades del orden nacional y territorial².*

A partir de la función constitucional de la Contraloría General de la República³, la entidad ejerce una labor de control en términos fiscales, y aunque la función se ha venido desarrollando, vincular activamente a la ciudadanía organizada es un paso adelante en términos de responsabilidad compartida entre los ciudadanos y los entes de control⁴.

¹ Auditorías Articuladas con organizaciones de la sociedad civil – *Una estrategia del control fiscal participativo*- Contraloría General de la República –CGR-, 2006.

² En Colombia las entidades territoriales las representan los departamentos (nivel intermedio) y los municipios (nivel local).

³ Constitución Política de Colombia de 1991 Artículo 267.

⁴ La Contraloría General de la República (CGR) es el máximo órgano de control fiscal del Estado. Como tal, tiene la misión de procurar el buen uso de los recursos y bienes públicos y contribuir a la modernización del Estado, mediante acciones de mejoramiento continuo en las distintas entidades públicas. La Constitución Política de 1991, en su artículo 267, establece que: "El control fiscal es una

Esta estrategia revaloriza la capacidad de intervención de la ciudadanía en el control social de la gestión de las entidades públicas, ya que reconoce la contribución ciudadana al ejercicio del control fiscal, el cual – a pesar de los grandes desarrollos – sigue siendo insuficiente para indagar, prevenir y sancionar los hechos de mala gestión administrativa y corrupción. De esta manera se abren nuevas puertas al trabajo conjunto sociedad civil – Estado, generando escenarios de confianza y optimizando los esfuerzos de cada actor hacia un mismo objetivo. Una caracterización general de la corrupción en el país, identifica una serie de factores que la originan o fomentan. En primer lugar, un sector público en transición a la modernización, con bajos niveles de eficiencia, transparencia y redición de cuentas, lo que comúnmente significa incentivos para la discrecionalidad y el abuso de poder; en segundo lugar, una legislación engorrosa, competencias y responsabilidades duplicadas en diferentes organismos del gobierno; debilidad en las instituciones de justicia y control, lo que resulta en altos niveles de impunidad, especialmente en los niveles descentralizados; el conflicto armado interno y la violencia que se extiende en vastos territorios del país, situación que ha llevado a la apropiación ilegal de los recursos públicos sociales; así como controles sociales dispersos y discontinuos por el bajo nivel de institucionalización de las relaciones del Estado y la sociedad.

Pese a que no se cuenta con información precisa sobre las dimensiones de la corrupción en relación con el gasto de la inversión pública, los estudios de la CGR indican que en Colombia la incidencia del problema varía de una región a otra entre los distintos sectores del desarrollo y se expresa de manera distinta en las entidades que tienen a su cargo la ejecución de los recursos públicos.

La CGR busca, por medio de las Auditorías Articuladas, invitar y comprometer a las organizaciones de la sociedad civil: *“Se pasa de una ciudadanía pasiva a una ciudadanía activa y propositiva que, además de desarrollar una labor en equipo con la entidad en el ejercicio del control fiscal, se enmarca dentro del propósito colectivo de propender por el mejoramiento continuo de las entidades auditadas para que éstas se acerquen cada vez más al cumplimiento efectivo de la misión para la que fueron constituidas, generando la satisfacción oportuna de las necesidades de la población objetivo y alcanzando progresivamente, para ellas y para el Estado en general, la legitimación de su existencia”*⁵.

función pública que ejercerá la Contraloría General de la República, la cual vigila la gestión fiscal de la administración y de los particulares o entidades que manejan fondos o bienes de la Nación”. En la Carta Política, el control fiscal a la gestión pública pasó de ser previo y perceptivo, a posterior y selectivo. No obstante, el nuevo enfoque del control permite la aplicación de un control de advertencia o de prevención, para que el administrador público conozca en tiempo real las inconsistencias detectadas por la Contraloría y, mediante la aplicación de un control de corrección, proceda a subsanarlas, con lo cual lograremos entidades más eficientes y eficaces, cumpliendo con el fin último del control que es el mejoramiento continuo de las entidades públicas.

⁵ Contraloría General de la República “Auditorías articuladas con organizaciones de la sociedad civil - Una estrategia de control fiscal participativo”, 2006.

Proceso de documentación

Para la elaboración de este documento se contó con información suministrada por la Contraloría General de la República así como información del proceso que reseña la experiencia práctica la Corporación Transparencia por Colombia; finalmente, se revisaron las normas vigentes correspondientes a los ejercicios de control social participativo. En primer lugar, se señalará el contexto en el que se desarrolla el control fiscal participativo.

Marco general de implementación de la práctica

a. Contexto

La iniciativa de Auditorías Articuladas surge de la CGR con el propósito de involucrar a las organizaciones de la sociedad civil en los procesos de control fiscal, en razón de, en primer lugar, incorporar el principio constitucional de la participación ciudadana en la gestión de la CGR y, en segundo lugar, aumentar la cobertura del control fiscal - dado que la CGR no logra cubrir el 100% de sus sujetos de control-, de manera que la entidad pueda recibir por parte de las OSC aportes de carácter técnico o de impacto que den valor agregado a los procesos auditores.

Esta iniciativa encontró un entorno favorable dado que existían muchas iniciativas de control social que, lideradas por organizaciones de la sociedad civil, presentaban hallazgos y demandaban la acción de la CGR. A su vez, el Decreto Ley 267 de 2000 organiza la CGR y crea la Contraloría Delegada para la Participación Ciudadana, otorgándole la facultad de disponer los lineamientos para que en el control fiscal se pueda articular a la ciudadanía de una manera coordinada con los procesos misionales de Control Fiscal Micro y Macro - inherentes al Órgano de Control Fiscal - a través de estrategias que promuevan esa participación de la ciudadanía: una de esas estrategias se refleja en las Auditorías Articuladas. En efecto, con la Resolución 5589 de 2004⁶, la CGR comienza a materializar la idea de hacer partícipes a las OSC por medio de mecanismos jurídicos –resoluciones- y recursos humanos necesarios para desarrollar el proyecto de las Auditorías Articuladas. Se trabaja desde el propio interés que se genera desde la ciudadanía organizada para contribuir en la protección de los recursos públicos por medio de diferentes ejercicios de control social y organizaciones de la sociedad civil⁷.

El planteamiento que se propone la CGR es el de un ejercicio conjunto de control fiscal con las OSC que realizan control social, permitiendo retomar características de una democracia activamente participativa; es decir, vincular la auditoría integral de la CGR a la ciudadanía. Esto exige determinar la mejor manera de incluir los mínimos fundamentales para un buen ejercicio, no sólo en términos de control fiscal participativo, sino adaptándolo a una lucha frontal contra la corrupción por la protección de los recursos públicos.

⁶ http://www.avancejuridico.com/actualidad/documentosoficiales/2005/46059/r_cgr_0025_2005.html

⁷ La Resolución orgánica 05049, posiciona a la Contraloría Delegada para la Participación Ciudadana en el mismo nivel jerárquico que cualquier otra contraloría delegada responsable del desarrollo del control fiscal en las entidades del Estado; con este mecanismo y herramienta jurídica se asegura su permanencia y su relevancia en los ejercicios de control fiscal, que por orden constitucional es permanente siguiendo la misión propia de la CGR.

Por ello, es importante la corresponsabilidad y el trabajo conjunto para el control fiscal. Las perspectivas de ambas iniciativas se mezclan y se alimentan para establecer sistemas de seguimiento integrales, unos (los estatales) bajo conceptos de fiscalización de recursos, evitando detrimentos patrimoniales y delitos contra la administración pública, y los otros (sociedad civil) bajo conceptos de rendición de cuentas, promoviendo espacios para estos ejercicios, exigiendo respeto por el uso de los recursos públicos y la posibilidad de acceder a la información pertinente para hacer los controles necesarios por medio de un correcto manejo de información transparente, pública, oportuna y actualizada.

Los temas de rendición de cuentas, transparencia y participación ciudadana están siendo incluidos en estos ejercicios, y serán entonces las organizaciones de la sociedad civil que trabajan estos conceptos las responsables de introducir estos componentes en el cumplimiento de los controles normativos definidos por la entidad de fiscalización. Ésta ha sido una de las grandes ganancias de esta experiencia: los conceptos y las necesidades ciudadanas están siendo tenidos en cuenta, produciendo un valor agregado en términos de confianza a la institucionalidad nacional.

b. Descripción de la Práctica

Las Auditorías Articuladas surgen en el marco de una nueva política interna de la CGR, que busca afianzar y empoderar el control fiscal no sólo desde una perspectiva gubernamental, sino además desde una perspectiva participativa, abriendo un espacio relevante a diferentes grupos representativos de la sociedad.

Bajo la administración del Contralor *Carlos Ossa Escobar*⁸, en el año 2001 se establece una estrategia para articular a la sociedad por medio de OSC. Esta iniciativa surge no sólo por un mandato constitucional y de ley, sino por el gran número de denuncias que la ciudadanía organizada presentaba constantemente a los espacios de atención a la ciudadanía de la CGR. Se fortalece entonces la Contraloría Delegada para la Participación Ciudadana para atender de manera efectiva y eficaz el flujo de información y/o denuncias que se estaba tramitando.

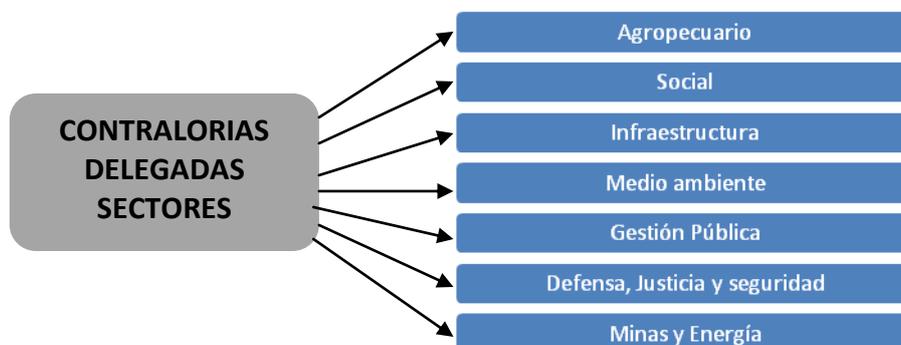
En el año 2003, durante la administración de Antonio Hernández Gamarra⁹, la Contraloría General de la República suscribió un convenio de cooperación con el Gobierno de los Países Bajos, con el objeto de apoyar el proyecto para combatir la corrupción en Colombia, a partir del fortalecimiento de la participación ciudadana y del capital social. La CGR recibió una donación de \$3.640 millones de pesos. Este proyecto estaba distribuido en 2 fases: una primera encargada de capacitar y fortalecer a los servidores públicos responsables de la participación ciudadana y a las OSC; y una segunda fase que busca consolidar y fortalecer el control fiscal

⁸ Contralor General de la Nación 1998 – 2002.

⁹ Contralor General de la Nación 2002 – 2006.

participativo, mediante Agendas Ciudadanas y de vigilancia de proyectos de alto impacto. Se han adelantado 64 Agendas en coordinación con participación ciudadana y las delegadas sectoriales.

Contralorías Delegadas por sectores



El proceso de aprendizaje ha sido continuo y proactivo, y ha tenido ajustes significativos en su metodología. La práctica se ha realizado de manera constante, y sólo en sus inicios se suspendió brevemente dados algunos desacuerdos más de carácter político que técnico¹⁰.

La primera fase del proyecto contribuyó a sentar las bases de una cultura institucional en la CGR, que permite a sus actores sensibilizarse en la práctica de la gestión participativa, específicamente en lo relativo al control fiscal con la participación ciudadana. Este proceso puede significar, en el mediano plazo, un aporte concreto a la democratización y transparencia de la gestión estatal.

¹⁰ Este espacio se presentó frente a una discusión que generó la presencia de un grupo de organizaciones de la sociedad civil que venía desarrollando el trabajo conjunto pero que representaba algunas inquietudes por su naturaleza jurídica, éstos eran los SINDICATOS que, si bien tienen el conocimiento necesario para ser partícipes activos de los procesos auditores, en la administración de Julio Cesar Turbay se adoptó por medio de la circular 016 de 2006 la decisión de excluir aquellas organizaciones que -por tener intereses particulares en los procesos- podrían ser juez y parte en los ejercicios de control fiscal, atendiendo a la defensa de sus propios intereses y no bajo el principio del control fiscal participativo y el compromiso del ejercicio del control social. Además, en muchas ocasiones estas agrupaciones se convertían en auditores y no en veedores, distorsionando la idea inicial de la estrategia. Esta situación detuvo unos años la estrategia de Auditorías Articuladas por no tener claras definiciones sobre las potenciales OSC participantes.

Para el año 2007 se hicieron grandes esfuerzos de consolidar una definición de estas organizaciones de la sociedad civil y volvió a establecerse la estrategia, aunque ya no tenía la misma fuerza que en sus inicios, pero que se ha venido retomando hasta el día de hoy. En el año 2011, durante la Administración de Sandra Morelli (Contralora General de la Nación, 2010 – 2014) se derogó esta circular por medio de la circular 011 del 2011 con el fin de fortalecer los ejercicios y vincular de nuevo a organizaciones que, como los sindicatos o grupos de interés, ofrecen a la estrategia de Auditorías Articuladas insumos relevantes dentro del control fiscal, dejando claro que será el mismo grupo auditor el responsable de dirimir conflictos al interior del proceso y que tendrá la autonomía de poner fin a esta articulación, siempre y cuando se vea amenazada la auditoría.

Por otra parte, en el seno de las organizaciones sociales que tienen incidencia en la definición de las políticas públicas o en la vigilancia de la gestión gubernamental, el proyecto ha permitido la capacitación en mecanismos de participación y en el conocimiento de las políticas sectoriales y de la estructura de las instituciones que las formulan o las ejecutan. Por este medio se afianza la cultura ciudadana de participación y a la vez la madurez política ciudadana.

Documento proyecto de cooperación fase II (pie de página)

Los resultados obtenidos en la estrategia de las Auditorías Articuladas con Organizaciones de la Sociedad Civil, durante la Administración del Doctor Hernández Gamarra, fueron los siguientes:

VIGENCIA PGA	AUDITORÍAS EJECUTADAS	AUDITORÍAS ARTICULADAS	No. ORGANIZACIONES DE LA SOCIEDAD CIVIL	% COMPROMETIDO SEGÚN PGA PROGRAMADO
2003	923	120	156	13%
2004	876	157	141	17.90%
2005	984	178	160	18.08%
2006	939	134		14.27%

¿Qué es el Control Fiscal Participativo y qué son las Auditorías Articuladas?¹¹

La estrategia de Control Fiscal Participativo hace referencia al conjunto de subsistemas que integran las herramientas, mecanismos y procedimientos para garantizar una efectiva vinculación de la ciudadanía y de las organizaciones de la sociedad civil en los procesos de vigilancia y control de la gestión pública y su articulación con el control fiscal que ejerce la entidad de control. Con base en información oficial obtenida en el portal oficial (www.contraloriagen.gov.co) se relacionan a continuación los componentes de la estrategia de Control Fiscal Participativo.

¹¹ Contraloría General de la República: “Auditorías articuladas con organizaciones de la sociedad civil. Una estrategia de control fiscal participativo”, 2006.

El Control Fiscal Participativo está conformado por cinco estrategias:

1. **Información.** Esta estrategia está orientada a garantizar el derecho y el deber ciudadano de acceder a la información como base para la generación de una opinión pública responsable y sustentada sobre la administración de la gestión pública y facilitar la participación informada y cualificada de la ciudadanía en las actividades que desarrolla la entidad.
2. **Formación.** Esta estrategia está orientada a facilitar las condiciones para que los ciudadanos y las OSC cualifiquen su participación mediante la sensibilización, capacitación y deliberación pública.
3. **Organización.** Esta estrategia está orientada a fortalecer el tejido social y los niveles de articulación y cohesión de las OSC, con el propósito de potenciar la participación de la ciudadanía en el control de la gestión pública. La estrategia ha permitido proveer un apoyo técnico a las veedurías ciudadanas reglamentadas mediante la Ley 850 de 2003.
4. **Sistema de Recepción de Denuncias.** La estrategia que se aplica en estos casos es brindar atención a la ciudadanía respecto a la denuncia, que es el medio por el cual una persona le da a conocer a la CGR, en forma verbal o escrita, hechos o conductas que, presumiblemente, podrían estar configurando un manejo irregular o en detrimento de fondos o bienes de la Nación, bien sea por parte de un servidor público o de un particular que administre dichos recursos.
5. **Auditorías Articuladas.** Esta estrategia está orientada a fortalecer la calidad del proceso auditor y los resultados del control fiscal mediante los aportes de organizaciones sociales, gremiales, académicas y demás OSC legalmente constituidas, que tengan conocimiento de la entidad o sector auditado. La articulación con la sociedad civil parte de la observancia de los principios de confidencialidad, objetividad y seriedad, responsabilidad, reserva y estricto cumplimiento de su papel, así como de la calidad de los aportes de la ciudadanía al ejercicio de vigilancia del buen uso de los recursos públicos.

El modelo de articulación de las organizaciones de la sociedad civil a los procesos de auditoría contempló la participación de la ciudadanía y de las organizaciones sociales, gremiales, académicas, sectoriales, profesionales y sindicales, entre otras, mediante las fases de vinculación, articulación, seguimiento y extensión¹². El proceso se lleva a cabo de la siguiente manera, por medio de fases que integran el Plan y las Auditorías Articuladas:

¹² www.contraloriagen.gov.co Información tomada de “Ciudadanía y Control Fiscal – Una experiencia de participación ciudadana en el control institucional en Colombia y Honduras”, Corporación Acción Ciudadana Colombia, 2009.

I. FASE DE VINCULACIÓN:

La Contraloría Delegada para la Participación Ciudadana, a través de la Dirección de Atención Ciudadana, identifica las organizaciones de la sociedad civil que tienen conocimientos técnicos o que cuentan con información de impacto, a fin de vincularlas en la estrategia de control, sensibilizándolos y - en algunos casos - brindando capacitaciones cuando ellas lo requieran.

Éste es el momento en el que es posible que las OSC soliciten que alguna auditoría en particular, que no está dentro del Plan General de Auditoría (PGA), sea revisada por parte del equipo de la CGR con el fin de evaluar la viabilidad la posibilidad de introducirla dentro del PGA.

En esta fase se busca que la vinculación sea de manera formal, por medio de un oficio o carta de intención por parte de la OSC a articular, donde se manifieste el interés de ésta a participar en la estrategia. Es a través de una certificación emanada del Contralor Delegado para la Participación Ciudadana que se avala la inclusión de la OSC en el proceso auditor, señalándose los compromisos y pactándose los roles de acuerdo a los lineamientos establecidos por la Contraloría General de la República. Estos procesos formales le permiten a la CGR verificar su existencia, su trabajo y la seriedad para participar por parte de las organizaciones de la sociedad civil.

En suma, en esta fase se procura alcanzar los siguientes objetivos:

- Garantizar que la estrategia se desarrolle tal y como se trazaron los compromisos.
- Trabajar conjuntamente asignando responsabilidades a partir de lo establecido en el PGA del período a auditar.
- Promover y desarrollar mecanismos de cooperación para el fortalecimiento de la vigilancia de la gestión fiscal, sobre los aspectos que la organización civil estime relevantes o de riesgo.
- La organización de la sociedad civil se compromete a asistir a las reuniones previstas y a las audiencias públicas relacionadas con el sector al que pertenezca o del cual conozca.

II. FASE DE ARTICULACIÓN:

Estos actores se articulan por medio de un PLAN GENERAL DE AUDITORÍAS – PGA¹³-, que es el mecanismo de planeación al interior de la Contraloría General de la República para organizar los sujetos de control para cada período, los presupuestos necesarios para su realización y la distribución entre los diferentes sectores que van a

¹³ El Plan General de Auditoría (PGA) es la programación anual del control fiscal micro, que se desarrollará en una única fase y tiene como propósito articular y armonizar la vigilancia de la gestión fiscal, a través de la aplicación de la Auditoría Gubernamental con Enfoque Integral en sus diferentes modalidades. <http://www.contraloriagen.gov.co/web/guest/plan-general-de-auditoria-pga>

ser auditados y las entidades que lo componen, con respecto a las delegadas responsables de cada uno de los sectores.

Se inicia en esta fase el trabajo conjunto entre la CGR y las organizaciones de la sociedad civil, por medio de una revisión conjunta de los PGA ya establecidos y algunos solicitados. Ésta es una planeación que se realiza anualmente con el fin de determinar previamente los sujetos de control y preparar a las OSC, para tener la información pertinente y actualizada sobre estos mismos sujetos.

Asimismo, en esta fase se establece la línea de trabajo para determinar el enfoque que se diseñará para la auditoría: pueden existir temas o casos específicos que pueden trabajarse mancomunadamente, es decir, ser sugeridos por la organización de la sociedad civil - siempre y cuando tenga insumos suficientes o conocimientos previos frente a estos temas¹⁴- y ser validados por el equipo auditor.

Después de esto se elabora el respectivo informe, que es entregado a la entidad sujeto de control y conforme a lo señalado por el equipo auditor, la entidad procede a realizar sus respectivos planes de mejoramiento.

III. FASE DE SEGUIMIENTO:

Durante esta fase se hace el seguimiento al plan de mejoramiento de los sujetos de control con el fin de hacer las correcciones respectivas y preventivas sobre los hallazgos evidenciados en el proceso de auditoría.

Las OSC tienen un papel preponderante en esta fase, ya que disponen de elementos de juicio que les permitirán seguir haciendo el control social sobre las entidades auditadas. Sin embargo, estas OSC bajo ninguna circunstancia podrán suplantar las funciones del ente fiscalizador. Podrán - eso sí - estar presentes en las futuras auditorías y establecer la línea de seguimiento a los planes de mejoramiento y a las auditorías venideras.

Con base en los hallazgos detectados, validados y dados a conocer en forma oportuna a la administración durante el proceso auditor, las entidades auditadas por la CGR deben originar -en respuesta - un plan de mejoramiento para corregir las deficiencias detectadas en el proceso auditor.

Las Auditorías Articuladas establecen criterios de acción y de trabajo claros, con funciones definidas, propendiendo siempre por que sean procesos visibles, transparentes y eficaces. Los resultados de los procesos de auditoría deben asignar responsabilidades a la entidad fiscalizada, pero también a las OSC, para dar seguimiento al cumplimiento de las recomendaciones que se desprendieron de las auditorías.

¹⁴ Los aportes de la sociedad civil pueden incluir elementos de juicio que orienten al equipo auditor para focalizar los temas a tratar en las auditorías, tales como puntos críticos de la entidad, señalamientos concretos sobre incumplimiento de la entidad que generan presunto detrimento patrimonial, conocimiento de la entidad sobre el cumplimiento de su misión y visión y de los procesos que se desarrollan en su gestión (técnica o de impacto).

IV. FASE DE EXTENSIÓN (FASE QUE AÚN ESTÁ EN CONSOLIDACIÓN)¹⁵:

El propósito de la misma es tener la posibilidad de estructurar programas de formación entre la CGR y las organizaciones de la sociedad civil y de realizar mesas de trabajo sectoriales articuladas para la evaluación de políticas públicas. Esta fase aún está desarrollándose.

Se busca establecer o conformar unas mesas de trabajo que buscan:

- Contribuir al aumento de la participación ciudadana en la evaluación de políticas públicas, brindándole a las OSC mayores herramientas para su interlocución con las entidades públicas y con el Gobierno nacional.
- Incorporar valor agregado a los estudios que realiza la CGR gracias a los aportes de las OSC expertas en los diversos sectores
- Retroalimentar a la CGR con conocimiento de los directamente afectados por las políticas públicas estatales.
- Divulgar y discutir los resultados de los trabajos de la CGR con las OSC cuyo objeto se relacione con el respectivo sector.

c. Actores – Roles

I. CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA

Por medio del decreto 267 de 2000¹⁶ se crea la *Contraloría Delegada para la Participación Ciudadana* con el objeto fundamental de afianzar la participación de la sociedad civil en el control y vigilancia de la gestión fiscal, trazando las políticas para el cumplimiento de las funciones establecidas en el decreto mencionado. Ejecuta sus acciones a través de dos direcciones operativas: i. la Dirección de Atención Ciudadana y ii. la Dirección de Promoción y Desarrollo Ciudadano; ambas encargadas de promover las auditorías articuladas.

La primera Dirección se encarga de identificar las organizaciones de la sociedad civil interesadas en participar, formalizar su vinculación y hacer efectiva la articulación a través de mesas de trabajo, mientras que la segunda Dirección promueve la creación y/o fortalecimiento de OSC que lideren ejercicios de control social. De esta manera se asegura el cumplimiento de la política trazada al interior del órgano superior de fiscalización.

¹⁵ Esta fase según la CGR es una fase que aún no ha sido desarrollada por completo y que está en proceso de consolidación, busca la retroalimentación constante entre los auditores y las organizaciones de la sociedad civil, no sólo en los procesos auditores sino en un trabajo permanente de control social a las entidades auditadas.

¹⁶ Decreto 267 de 2000
http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/decreto/2000/decreto_0267_2000.html

Las funciones de la Contraloría Delegada para la Participación Ciudadana son:

- ✓ Presentar ante las distintas instancias de la entidad las iniciativas de la comunidad frente a los procesos de participación ciudadana en el control fiscal.
- ✓ Ordenar y dirigir la recepción, sistematización y evaluación de las denuncias ciudadanas sobre presuntos malos manejos de los recursos del Estado, encauzando dichas denuncias hacia los procesos de investigación fiscal correspondientes, e informar y difundir los resultados de la acción de la entidad frente a las denuncias de la ciudadanía.
- ✓ Efectuar el seguimiento de las quejas y denuncias derivadas de las acciones ciudadanas de acuerdo con la información que suministren sobre el particular las dependencias competentes.
- ✓ Establecer las estrategias de promoción de la Participación Ciudadana para apoyar eficazmente en la vigilancia de la gestión fiscal e identificar los mecanismos institucionales, metodológicos y técnicos que la garanticen.
- ✓ Dirigir el apoyo al desarrollo de las veedurías que constituya la sociedad civil para que contribuyan al eficaz ejercicio de la vigilancia fiscal participativa.
- ✓ Definir las estrategias de promoción de los mecanismos de control ciudadano en los proyectos de alto impacto social, económico y ambiental¹⁷.

II. ORGANIZACIONES DE LA SOCIEDAD CIVIL –OSC-

Para el caso colombiano entendemos por estos actores a expresiones organizativas de la sociedad civil donde se incluyen gremios, sindicatos, asociaciones de vecinos, organizaciones no gubernamentales, veedurías ciudadanas y centros de investigación de Universidades. Las iniciativas de control social de estas organizaciones son uno de los insumos del proceso: sin las OSC no es posible abrir el espacio a la participación ciudadana y tan sólo sería un ejercicio de auditoría al control fiscal desde el órgano de control tal y como se realizaba anteriormente.

El trabajo de estas OSC se enmarca bajo el principio fundamental consagrado en la carta política colombiana, que en su primer artículo señala: *“Colombia es un Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general”*¹⁸. Con un despliegue mayor al interior de la misma, en el Artículo 270 se indica que: *“La ley organizará las formas y los sistemas de participación ciudadana que permitan vigilar la gestión pública que se cumpla en los diversos niveles administrativos y sus resultados”*¹⁹. Y algunas normas más que

¹⁷ Decreto 267 de 2000.

¹⁸ Constitución Política de Colombia Artículo 1.

http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/cp/constitucion_politica_1991_pr009.html#270

¹⁹ Constitución Política de Colombia, Artículo 270.

regulan esta participación (ver acápite de “Normatividad Relacionada”). El primer aspecto a resaltar para el trabajo conjunto es la importancia de la concientización de las OSC sobre el rol que desarrollan en las auditorías articuladas, ya que son ellas las representantes de la sociedad ante la Contraloría General de la República en el ejercicio de la participación ciudadana para la vigilancia del uso de los recursos públicos.

Según la definición del organismo fiscalizador superior, las OSC tienen el compromiso de desarrollar unos roles asignados previamente, como son²⁰:

- ✓ Apoyar a los equipos auditores mediante la presentación de aportes en las mesas de trabajo: puede tratarse de información, conocimiento técnico o especializado, señalamiento de riesgos en las entidades, hallazgos, etc.
- ✓ Propender a que el análisis y los aportes sean debidamente sustentados.
- ✓ Participar activamente en el proceso, de manera que agregue valor a la auditoría, sin que ello signifique asumir el rol de los auditores, pues éste es exclusivo de la CGR.
- ✓ Asistir de manera puntual a todas las mesas de trabajo articuladas, que sean convocadas por la Contraloría.

Las organizaciones de la sociedad civil deben haber realizado un trabajo previo que les permita disponer de información necesaria que garantice la retroalimentación entre ellas y los auditores. Las características de estas OSC pueden ser diversas, siempre y cuando el desarrollo de sus actividades se presente en el marco de organizaciones formalizadas, ya sea porque tienen personería jurídica o representan instancias de participación ciudadana consagradas en la normatividad colombiana²¹ y que adelantan acciones de control social, entendido éste como:

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

http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/cp/constitucion_politica_1991_pr009.html#270

²⁰ Contraloría General de la República: “Auditorías articuladas con organizaciones de la sociedad civil. Una estrategia de control fiscal participativo”, 2006.

²¹ Para dar vida al principio constitucional de democracia participativa en Colombia se ha diseñado un número importante de canales, mecanismos e instancias de participación ciudadana, social y política que permiten la intervención de los ciudadanos en procesos como: planeación del desarrollo urbano y rural, gestión de los sectores de salud, educación, agua potable, veeduría, revocatoria del mandato y referendo, entre otros.

*actuar en defensa de intereses o bienes públicos, y la independencia de los actores del control respecto a los controlados*²².

El mecanismo formal para vincularse a las Auditorías Articuladas desde las organizaciones de la sociedad civil se señala a continuación:

1. Carta de intención, por medio de la cual la organización de la sociedad civil expone los motivos por los cuales está interesada en participar de las Auditorías Articuladas.
2. Ficha Técnica: documento creado por la CGR con el fin de conceptualizar y conocer más a fondo a las organizaciones de la sociedad civil. Se trata de información general, información básica del representante legal, información institucional, y su naturaleza jurídica, además de una breve descripción de su entorno y sus relaciones con el gobierno, las entidades privadas y personas naturales en general.
3. Certificado de existencia y representación legal, en el que conste el nombre del representante de la organización y objeto de la misma.
4. Fotocopia del documento de identificación del representante legal de la organización de la sociedad civil.

Además de estos requisitos se requiere que las organizaciones de la sociedad civil garanticen en el proceso:

1. Seriedad y responsabilidad del trabajo.
2. Confidencialidad durante el proceso de auditoría²³.

d. Logros

Las Auditorías Articuladas han conllevado importantes cambios en los procesos de control fiscal participativo con diferentes entidades del Estado colombiano. Por su creación, desarrollo y los resultados de impacto que se obtuvieron, algunas han cobrado relevancia y son tomadas como ejemplo y punto de partida para las nuevas Auditorías Articuladas que se están integrando. A continuación señalamos las siguientes:

²² Tomado de Cuadernos de Transparencia “El control Social a la Administración Pública en Colombia”, 2004.

²³ La información es pública en el momento en que la auditoría termine y es la Contraloría General de la República la responsable de dar a conocer los resultados.

Sujeto de Control	OSC, Centros de Investigación y Universidades	Aportes Relevantes
Comisión reguladora de Agua Potable CRA	Confederación Colombiana de Consumidores	Información y análisis que permitió al equipo auditor efectuar observaciones al marco regulatorio. La CRA respetó las tarifas.
Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios	Confederación Colombiana de Consumidores	Se determinaron las causas del incumplimiento en los términos de respuesta y se expusieron las fallas de valoración de pruebas y fundamento de los recursos de apelación.
Aeronáutica Civil	Asociación Colombiana de Aviadores Civiles	Evidenció el no cumplimiento en las especificaciones técnicas establecidas por la Organización Internacional de Aviación Civil.
Aeronáutica Civil	Federación Nacional de Pilotos de Aerolíneas	Acompañamiento técnico al equipo auditor a las diferentes áreas del Aeropuerto el Dorado, que resultó evidenciando 9 hallazgos y la modificación del reglamento aeronáutico.
Superintendencia de Servicios Públicos	Comités de desarrollo de control social - localidades de la Calera y Fontibón	Impacto tarifario en los estratos 1, 2, 3. Creación de Comités de Desarrollo y Control Social.
Dirección de Impuestos Nacionales	Universidad de la Salle	Aportes basados en un profundo conocimiento del sujeto de control, que permitieron al equipo auditor iniciar el proceso conociendo situaciones puntuales del sujeto de control.
Instituto Nacional y Penitenciario y Carcelario	Fundación Comité de Solidaridad por los Presos Políticos	Dio a conocer la situación crítica de las cárceles, por tal motivo fueron sujetos de control la modelo, la picota y el buen pastor. Además se evidenciaron algunos hallazgos administrativos.
Corporación Autónoma regional del Atlántico	Corporación Universitaria de la Costa	Aportó conocimiento dando como resultado un hallazgo fiscal de US \$ 3.000 aprox.
Secretaría de Educación del Meta	Veeduría Ciudadana en educación	Aportes que llevaron a 3 hallazgos fiscales en la ejecución de un contrato, arrojando un total de USD \$ 15.000.
Regalías Departamento Purificación	REVISAR ²⁴	Aportes que arrojaron un hallazgo de tipo penal y otro disciplinario por el incumplimiento del principio de contratación de selección objetivo y vulneración del principio de transparencia.
Municipio de Guachetá	ASOJUNTAS Asociación de Juntas de Acción Comunal ²⁵	Aporte ciudadano con referencia a la alimentación escolar y el estado de los alimentos en descomposición, que resultó en una advertencia sobre el contrato relacionado con este objeto.
Municipio de Choachi	ASOJUNTAS Asociación de Juntas de Acción Comunal ²⁶	Se evidenció gestión antieconómica en la construcción de unas baterías sanitarias y de una emisora en una institución educativa, que generaron hallazgos administrativos ²⁷ .

El cuadro resume, además, la diversidad de OSC que pueden involucrarse en el proceso, y permite identificar aportes significativos en materia de hallazgos dentro de los procesos auditores.

El poder disponer de un gran número de OSC capacitadas representa un logro y esfuerzo adicional, teniendo en cuenta que algunas de las que están participando no

²⁴ Red de Veedurías del Tolima – Colombia.

²⁵ ASOJUNTAS son organizaciones sin ánimo de lucro, que trabajan por el bienestar de la localidad, asesoran y acompañan los procesos de las Juntas de Acción Comunal, representan a las comunidades en diferentes instancias de participación, trabajan para acompañar los procesos que se desarrollan en la localidad o municipio, y realizan control social sobre las ejecuciones y proyectos de gran impacto.

²⁶ IBID.

²⁷ “Experiencias Exitosas en Auditorías Articuladas”, Contraloría General de la República, 2010 (presentación en Power Point).

tenían las capacidades técnicas y logísticas para ser parte de las Auditorías Articuladas. A continuación se presentan algunos datos representativos:

Tabla 2. Actividades de Formación 2006-2008

Reporte	Agosto de 2006	Sep. 2006 – Agosto 2007	Sep. 2007 – Agosto 2008	Total Período
N° Foros realizados	38	34	60	132
N° Asistentes a foros	3.246	2.359	6.157	11.762
N° Agendas ciudadanas diseñadas	8	13	18	39
N° audiencias públicas realizadas	16	44	28	88
N° asistentes a audiencias públicas	1.532	6.065	6.634	14.231
N° de Jornadas de capacitación	638	927	1.147	2.712
N° participantes en jornadas de capacitación	28.455	38.985	48.903	116.343

Fuente: Informe de Gestión. Contraloría Delegada para la Participación Ciudadana. Septiembre de 2008

Con respecto al desarrollo de Auditorías Articuladas y según lo reseñado por la misma CGR en su último informe de gestión, se muestran los siguientes datos:

- Durante el período 2006-2010 se realizaron 120 Auditorías Articuladas.
- Nivel Central: 36.
- Nivel Desconcentrado: 84.
- 25 Auditorías Articuladas con juntas de acción comunal²⁸.

²⁸ Informe de Gestión de la Contraloría General de la República 2006 – 2010. “La CGR ha hecho presencia y tiene reconocimiento a nivel nacional con ciudadanos que viven en el campo y a los cuales se les ha permitido realizar señalamientos concretos de problemáticas del municipio de su residencia. Las veredas más lejanas se han visto beneficiadas al ser escuchada su población y que, a través de las auditorías articuladas, la CGR contribuya no sólo en la lucha contra la corrupción, el correcto manejo de los recursos públicos, sino en el mejoramiento de la calidad de vida de muchos ciudadanos que viven en el campo. Diez de las realizadas en el nivel central-Bogotá se han ejecutado con otras organizaciones de amplia trayectoria y con un alto perfil, entre ellas gremios, fundaciones, ONG, universidades y veedurías. Dentro de éstas vale la pena resaltar la auditoría realizada al recurso hídrico a nivel nacional con la Fundación Río Urbano, al INPEC – Centros de Reclusión (3) - con la Fundación Solidaridad con los Presos Políticos, a la DIAN con la Universidad de La Salle, entre otras, que no sólo han permitido la participación de la sociedad civil, sino que han dado valor agregado al proceso auditor”.

e. Normatividad Relacionada

La Constitución Política y los desarrollos normativos y legales para la participación ciudadana en el ejercicio del control fiscal, consagran una serie de leyes y reglamentaciones encaminadas a garantizar al ciudadano y a las organizaciones sociales que puedan ejercer el derecho y el deber de la vigilancia y control de la gestión pública y de los recursos públicos.

Entre ellas, se ha hecho mención previamente al Artículo N°1 y al N°270 (véase página 12) de la Carta Magna colombiana, en donde se establece jurídicamente el respaldo de la norma de normas - que justifican las que señalaremos a continuación - como el principio que enmarca el trabajo de las organizaciones de la sociedad civil en defensa de democracia participativa.

A partir de este mandato y otro cuerpo de artículos relacionados con la participación ciudadana en el marco de la democracia participativa, son numerosas las disposiciones legales que aparecen y en las cuales se considera el control fiscal participativo, tales como:

1. La [Ley 42 de 1993](#) que trata sobre la organización del sistema de control fiscal financiero y los organismos que lo ejercen. En el artículo 26 señala la facultad de la CGR de ejercer el control posterior, en forma excepcional, sobre cualquier entidad territorial, por solicitud del gobierno departamental, distrital o municipal, por cualquier comisión permanente del Congreso o por la mitad más uno de los miembros de las corporaciones públicas territoriales.

2. La [Ley 134 de 1994](#), mediante la cual se dictan normas sobre mecanismos de participación ciudadana. En su artículo 100 consagra la creación de las veedurías ciudadanas o juntas de vigilancia en el ámbito nacional, con el fin de vigilar y controlar la gestión pública y los recursos públicos.

3. La [Ley 152 de 1994](#), mediante la cual se establece la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo, que tiene como propósito establecer los procedimientos y mecanismos para la elaboración, aprobación, ejecución, seguimiento, evaluación y control de los planes de desarrollo, así como dispondrá los mecanismos apropiados para su armonización y para la sujeción a ellos de los presupuestos oficiales. Determinará, igualmente, la organización y funciones del Consejo Nacional de Planeación y de los consejos territoriales, así como los procedimientos conforme a los cuales se hará efectiva la participación ciudadana en la discusión de los planes de desarrollo, y las modificaciones correspondientes, conforme a lo establecido en la Constitución.

4. Con la [Ley 136 de 1994](#) se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios. El artículo 167 señala que los organismos de control fiscal vincularán a la comunidad en la realización de su gestión fiscal en las entidades sujetos de control, con el propósito de garantizar que la

función del Estado esté orientada al bien común y sus recursos estén dirigidos al beneficio social.

5. En el ejercicio de la actividad contractual pública, la Ley 80 de 1993 en el artículo 66 establece que todo contrato que celebren las entidades estatales estará sujeto a la vigilancia y el control ciudadano con la facultad de denunciar ante las autoridades competentes las actuaciones, hechos u omisiones de los servidores públicos o de los particulares involucrados en el proceso de contratación. De igual forma establece como obligación de las autoridades competentes brindar el apoyo, la colaboración y el suministro oportuno de la documentación e información que deben prestar para que los ciudadanos puedan cumplir con esta tarea.

6. En la Ley 472 de 1998 se consagra la reglamentación de las acciones populares y de grupo. Para el tema que estamos tratando, esta norma define las acciones populares como los medios procesales para la protección de los derechos e intereses colectivos, entre los cuales está la defensa del patrimonio público.

7. Con el propósito de fortalecer los mecanismos participativos y democráticos en el ejercicio del control ciudadano de la gestión pública, la Ley 489 de 1998, en sus artículos 34 y 35, refuerza el marco legal, al establecer que cuando los ciudadanos decidan constituir mecanismos de control social de las entidades públicas, especialmente a través de la creación de veedurías ciudadanas, la administración está obligada a brindar el apoyo requerido para el ejercicio de este control.

De igual forma, establece el apoyo de las autoridades de control y de carácter judicial para el conocimiento y la resolución de los hechos que les sean presentados por dichas veedurías.

Finalmente, esta norma establece el diseño y la promoción de acciones de formación a veedores para el control y fiscalización de la gestión pública en cabeza del Departamento Administrativo de la Función Pública y con el apoyo de la Escuela Superior de Administración Pública. En estos términos se impuso una fuerza vinculante a la administración y a los entes de control, lo que materializa el ejercicio del control fiscal participativo con base en el trabajo de las veedurías ciudadanas.

8. Mediante la Ley 610 de 2000 se establece el trámite de los procesos de responsabilidad fiscal de competencia de las contralorías. En su artículo 8, esta norma permite el inicio del proceso por oficio, como consecuencia del ejercicio de los sistemas de control fiscal por parte de las contralorías, por solicitud que formulen las entidades vigiladas, o por las denuncias o quejas presentadas por cualquier persona u organización ciudadana.

9. En relación con la vinculación de la ciudadanía al control fiscal que ejerce la CGR, con la Resolución orgánica 05049 del 9 de marzo de 2000, la entidad adoptó la metodología para el proceso auditor que consagra un capítulo a la participación ciudadana en el ejercicio de las auditorías a través de las quejas y denuncias

presentadas por los ciudadanos o por las organizaciones de la sociedad civil ante la Contraloría Delegada para la Participación Ciudadana.

10. Mediante la Ley 850 de 2003 se reglamentan las veedurías ciudadanas como mecanismo democrático de representación de los ciudadanos o de las organizaciones de la sociedad civil para ejercer la vigilancia sobre la gestión pública, que asigna responsabilidades a las Entidades del Estado con la conformación de la Red Institucional de Apoyo a las Veedurías. Estas entidades son: la Procuraduría General de la Nación, la Contraloría General de la República, la Defensoría del Pueblo, el Ministerio del Interior, el Departamento Administrativo de la Función Pública, la Escuela Superior de Administración Pública y los organismos de Planeación de los diferentes niveles.

11. En la actualidad, y de manera muy reciente, podemos señalar que el marco normativo colombiano ha tenido un ajuste significativo por medio del Estatuto anticorrupción, sancionado por el gobierno nacional en junio de 2011, mediante el cual se dictan normas orientadas a fortalecer los mecanismos de prevención, investigación y sanción de actos de corrupción y la efectividad del control de la gestión pública. Se señalan, entre otros: *Capítulo 8vo Medidas para la eficiencia y eficacia del control fiscal en la lucha contra la corrupción*, y en particular la Sección Segunda: *Medidas para el fortalecimiento del ejercicio de la función del control fiscal*, donde se mencionan las alianzas estratégicas con organizaciones de la sociedad civil.

f. Ubicación espacial

Principalmente las auditorías articuladas se desarrollan en el ámbito nacional de las entidades públicas²⁹, aun cuando existe la posibilidad de realizarlas en el orden territorial, cuando se solicitan explícitamente o se tienen referencias de grupos u OSC constituidas y con insumos o información relevante para el ejercicio de la auditoría.

g. Instituciones Involucradas

Las Auditorías Articuladas involucran principalmente a la Contraloría General de la República como el ente que regula y organiza los ejercicios con diferentes

²⁹ Por ámbito nacional entendemos el nivel contenido en la organización y estructura del Estado colombiano, que comprende las entidades responsables de la administración central, integradas por Ministerios o Departamentos Administrativos (quienes ejercerán la orientación y control de las funciones de las entidades y organismos que conforman el sector administrativo). Asimismo, existe un nivel departamental, entendiéndose como la entidad territorial a aquella constituida por una porción del territorio colombiano en la cual se han creado varios Municipios, y por último en un nivel territorial están los Municipios, que son las entidades territoriales fundamentales de la división político - administrativa del Estado colombiano.

organizaciones de la sociedad civil. En relación a las OSC, intervienen de diferentes ámbitos, entre ellas aquellas que trabajan temas de control social, grupos locales, veedurías ciudadanas, hasta sindicatos (ver gráfico I).

Gráfico I: Actores involucrados en las Auditorías Articuladas



h. Antecedentes de la práctica

No existen antecedentes definidos, ni referentes claros de experiencias similares a ésta en Colombia. Sin embargo, es pertinente mencionar el trabajo previo que han venido desarrollando las organizaciones de la sociedad civil, constituyendo frentes comunes en torno al control social y ejercicios de veeduría ciudadana. En este ámbito, el desarrollo colombiano ha sido importante, pues ha permitido un reconocimiento significativo de las mismas y su propia regulación por medio de ajustes jurídicos en el marco normativo colombiano³⁰.

³⁰ En Colombia, el control social de la administración pública se encuentra fundado, jurídica, política y éticamente, en la Constitución Política: (i) como principios de la organización política, entre otros, se establece la democracia, la participación, la prevalencia del interés general (Art. 1) y la soberanía popular (Art. 3); (ii) como valor y fin esencial del Estado social de derecho, se consagra la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la nación (Art. 2); (iii) como derechos fundamentales de la persona, y como mecanismos para hacerlos efectivos, se reconoce el derecho de petición (Art. 23), a revocar el mandato a los elegidos (Arts. 40 y 103), la acción de tutela (Art. 86), la acción de cumplimiento (Art. 87), la acción popular (Art. 88), la solicitud a autoridad competente de sanciones penales o disciplinarias contra autoridades públicas (Art. 92), el control y la vigilancia a la gestión pública y sus resultados, en el conjunto de la administración (Arts. 103 y 270), y la fiscalización de los usuarios de los servicios públicos prestados por empresas estatales (Art. 369); (iv) como principios y reglas del servicio público se establecen la responsabilidad de los servidores públicos (Arts. 6 y 124), la función administrativa con sus principios de igualdad, moralidad, eficiencia, economía, celeridad, imparcialidad

El antecedente más importante es el principio constitucional consagrado en la Carta Política de 1991 sobre la participación ciudadana en un Estado social de derecho, la capacidad que promovió la Constitución para los ejercicios de control social y fiscal de manera participativa, y todas las normas relacionadas para estos ejercicios.

“El control social ha tenido desarrollo legal en una gran cantidad de leyes y decretos nacionales, con distintas denominaciones: control, vigilancia, fiscalización, seguimiento, veeduría ciudadana, veeduría comunitaria, veeduría cívica y control ciudadano. Ha abarcado diversos temas, niveles y procesos de la gestión pública: salud, educación, medio ambiente, servicios públicos, cultura, saneamiento básico, agricultura, seguridad y familia; en los ámbitos municipal, departamental y nacional; y en procesos y actividades como información, toma de decisiones, planeación, ejecución, contratación, supervisión, seguimiento y evaluación.”³¹

Si bien la participación ciudadana en Colombia ha tenido grandes aciertos en el cumplimiento de su objetivo principal, existen aún espacios y frentes para trabajar, entre ellos:

- Una gran dispersión normativa.
- La no aplicación de la norma de manera estricta, dando espacios para las “interpretaciones”.
- Falta de integración, articulación, de las normas existentes.
- Existencia de espacios de participación ciudadana que aún no están regulados.

Por estas mismas circunstancias la articulación con la ciudadanía comenzó a desarrollarse por medio de mesas de trabajo y discusiones entre algunas OSC, entidades fiscalizadoras superiores, órganos del gobierno central y distrital, a los efectos de construir una Ley estatutaria de Participación Ciudadana. La ley está siendo revisada por el gobierno central para luego entrar a discusión en el Congreso de la República y se espera que en los próximos meses sea sancionada. Entre los temas que se busca consolidar y afianzar como experiencias representativas se encuentran las Auditorías Articuladas de la CGR³².

y publicidad (Art. 209), las inhabilidades e incompatibilidades para el ejercicio de los cargos del servicio público (Arts. 126 a 129, 179 y 180) y la pérdida de investidura para los congresistas (Art. 183).

³¹ Tomado de Cuadernos de Transparencia “El control Social a la Administración Pública en Colombia”, 2004.

³² Mesas de Participación Ciudadana ¿Por qué y para qué una Mesa de Trabajo?

Los análisis realizados hasta el momento sobre participación ciudadana en Colombia y las experiencias participativas en múltiples campos que han tenido lugar en todos los rincones del país muestran avances importantes en materia de movilización ciudadana y de incidencia en las políticas públicas, pero también señalan limitaciones, unas relacionadas con los actores de la participación (su autonomía, los liderazgos, los recursos de los cuales disponen, etc.) y otras con el entorno de la participación (ausencia de políticas de participación ciudadana y de recursos para el financiamiento de experiencias). Entre tales limitaciones se ha señalado reiteradamente las limitaciones del marco normativo de la participación. Aunque el marco constitucional es amplio y generoso, la Ley Estatutaria vigente se centra primordialmente en los mecanismos de participación directa y poco

Análisis de la práctica

Las Auditorías Articuladas, por ser un ejercicio de control social impulsado por la Contraloría General de la República, tienen estrecha relación con el trabajo que desde el año 1998 ha promovido la Corporación Transparencia por Colombia. Por ello, la CGR invita formalmente a la Corporación a formar parte de estos ejercicios.

En particular, la Corporación Transparencia por Colombia logra involucrarse en los procesos de Auditorías Articuladas por medio de una invitación directa de la Contraloría Delegada para la Participación Ciudadana, para que conforme el equipo de OSC que hacen ejercicios de control social o veedurías ciudadanas. El llamado a participar en el ejercicio responde a un trabajo que Transparencia por Colombia ha venido realizando desde el año 2002: los *Índices de Transparencia de las Entidades Públicas*³³. Se trata de uno de los ejercicios de control social más significativos y relevantes del país en términos de evaluar los riesgos de corrupción dentro de la gestión administrativa de las entidades públicas del orden nacional (160 entidades).

Los representantes de la CGR señalaron su interés en lograr una colaboración en tres entidades del Estado, que son la Registraduría Nacional del Estado Civil³⁴, el Senado de la República³⁵ y la Cámara de Representantes³⁶. Estas dos últimas entidades representan las corporaciones más importantes dentro de la rama legislativa y fueron las que motivaron el desarrollo de la articulación.

El trabajo empezó a establecerse con respecto al Congreso de la República (Senado de la República y Cámara de Representantes), entidades de gran interés para la ciudadanía en general y para Transparencia por Colombia en particular, ya que éstas han estado cuestionadas por sus altos grados de discrecionalidad y bajos niveles de transparencia, así como también por las muy bajas calificaciones obtenidas en el Índice

tiene que ver con la gran cantidad de espacios y mecanismos de participación creados mediante leyes orgánicas u ordinarias. En tal sentido, se ha hecho cada vez más evidente la necesidad de revisar el marco normativo de la participación, tomando como referentes los contenidos de la Constitución colombiana y la experiencia acumulada hasta ahora. Los promotores de la Mesa son conscientes de que la expedición de una nueva Ley Estatutaria de Participación no resuelve muchos de los problemas detectados hasta ahora en las experiencias de participación ciudadana en el país, pero sí puede crear mejores condiciones (reglas de juego) para su ejercicio por parte de la ciudadanía, además de precisar las obligaciones que el Estado tiene con respecto a la participación. <http://foronacional.no-ip.org/participa1/node/18>

³³<http://www.transparenciacolombia.org.co/INDICES/IndicedeTransparenciaNacional/tabid/105/language/es-ES/Default.aspx>

³⁴ <http://www.registraduria.gov.co/>

³⁵ <http://www.senado.gov.co/>

³⁶ <http://www.camara.gov.co/>

de Transparencia Nacional 2009³⁷, calificación que puede ser traducida como entidades con altos riesgos de corrupción.

Luego de la invitación se trazó una línea de trabajo por medio de la cual, y gracias a unas reuniones de intercambio de conocimiento y metodología, se estableció la importancia de retomar los indicadores del Índice de Transparencia Nacional y replicarlos al interior de la auditoría que realiza la CGR a estas 2 entidades. Las reuniones fueron el punto de partida para conocer no sólo metodologías sino los niveles de trabajo en cada uno de los equipos auditores.

Los resultados que arroja la medición 2008 – 2009 para el Senado de la República y la Cámara de Representantes reflejan una situación precaria en términos de modernización de su gestión y entrega de la información pública. Los resultados muestran procesos contractuales y toma de decisiones con poca publicidad y un alto grado de discrecionalidad. Se reconoce el esfuerzo de la Cámara de Representantes, que pasó de 35.1 puntos, por no haber entregado información, a 58.2. Sin embargo, pese al incremento en la calificación se mantiene en nivel de riesgo alto. El Senado de la República disminuye 20 puntos como consecuencia, entre otras razones, de su poca disposición para entregar la información necesaria para hacer la evaluación. La responsabilidad de elaborar, interpretar, reformar y derogar las leyes y códigos establecidos en el marco normativo del país, además de vigilar al Ejecutivo, exigen una gestión abierta y transparente por parte de la rama Legislativa³⁸.

Desde la perspectiva de Transparencia por Colombia, lograr vincularse a los ejercicios de Auditorías Articuladas ha sido significativo, ya que es una prueba más de la validez del ejercicio del Índice de Transparencia de las entidades públicas como ejemplo de la importancia que asume el control social en Colombia, y la posibilidad de ser reconocido por instancias gubernamentales, como son las entidades de fiscalización superior. En este caso, la CGR reconoce un trabajo serio, que permite identificar riesgos de corrupción, además de abrir espacios y desafíos nuevos para potencializar el control social.

a. Ubicación temporal y espacial

Las auditorías no manejan tiempos definidos. La propuesta es establecer equipos de trabajo permanente y un compromiso por parte de las OSC de dar seguimiento al cumplimiento de las recomendaciones entregadas por la auditoría. Se establece entonces un ejercicio cíclico que si bien, en tiempo, el inicio está definido, el objeto

³⁷<http://www.transparenciacolombia.org.co/LinkClick.aspx?fileticket=c62811JPI%3d&tabid=36&language=es-ES>

38

<http://www.transparenciacolombia.org.co/Portals/0/descargas/publicaciones/ITN%20Resultados%2008-09%282%29.pdf>

es que no se defina su terminación. Específicamente esta experiencia está enmarcada en 2 entidades públicas del orden nacional correspondiente a la Rama Legislativa – Senado de la República y Cámara de Representantes-, ubicadas en Bogotá. El inicio de esta auditoría comenzó a finales del año 2010 y está en construcción, retroalimentación y trabajo permanente.

b. Actores involucrados

La articulación se da siempre en un esquema de triangulación, con el fin de conservar un ejercicio metodológico que la CGR propone de esta manera:

1. El equipo Auditor de la CGR, responsable de realizar las auditorías a la Cámara de Representantes y al Senado de la República, y el equipo responsable por parte de la Contraloría Delegada para la Participación Ciudadana, garante de la estrategia y de los roles y principios que en ésta se establecen para que se realice la articulación.
2. Organización de la sociedad civil, que en este caso fue la Corporación Transparencia por Colombia.
3. Las entidades sujetas a ser auditadas, que en este caso fueron el Senado de la República y la Cámara de Representantes.

c. Proceso de implementación de la práctica

Luego de haber superado la etapa formal para establecer la Auditoría Articulada entre la CGR y Transparencia por Colombia, se organizaron reuniones de intercambio de conocimiento. Para éstas era fundamental la presencia de los actores 1 y 2 según el punto b de este documento, con el fin de establecer conjuntamente, qué se busca, cómo se establece el control y cuáles son los puntos a desarrollar dentro de la Auditoría Articulada.

Después de ello, se entregaron los resultados del Índice de Transparencia Nacional-ITN³⁹, y la metodología implementada en el índice con el fin de que algunos de los indicadores que se trabajaron en el ITN, fueran contemplados en la metodología de la auditoría. No sólo se incluyeron los indicadores sino que se tuvo como referente las calificaciones obtenidas y se fijaron metas de seguimiento sobre los indicadores que obtuvieron las calificaciones más bajas en la medición.

³⁹<http://www.transparenciacolombia.org.co/INDICES/IndicedeTransparenciaNacional/tabid/105/languaje/es-ES/Default.aspx>

Este proceso permitió fortalecer el control fiscal y se centró en temas de Contratación Pública y Acceso a la Información, temas sensibles en ambas entidades que obtuvieron las más bajas calificaciones en el ITN y que además son temas de alta preocupación para el equipo auditor.

En el marco del comienzo del ejercicio auditor, el equipo de la CGR se traslada a las entidades y comienzan el trabajo de inspección, teniendo en cuenta las recomendaciones dadas por Transparencia por Colombia, e indagan sobre los procesos contractuales, revisan procesos específicos de contratos que aleatoriamente escogen, y auditan todo el proceso, especialmente en materia contractual.

Luego, se celebra una reunión de socialización de resultados entre el equipo auditor y Transparencia por Colombia para verificar los hallazgos, retroalimentar los procesos e intercambiar las experiencias de cada uno de los actores en el momento de hacer sus propios ejercicios. Las reuniones fueron bastante productivas porque se evidenciaron relevantes coincidencias, por ejemplo en términos de acceso a la información y la gran dificultad de obtener la información. Asimismo, existen reiteradamente preocupaciones en ambos ejercicios en temas de contratación y manejos presupuestales que el ITN evidenció con sus resultados y que son similares a los resultados del proceso auditor.

El siguiente paso es el seguimiento por parte de Transparencia por Colombia a la mejora de estas entidades sobre los indicadores presentados como resultado de la auditoría integrada. Este seguimiento también tendrá frutos en el siguiente ejercicio de medición del ITN. Se espera que estos procesos no sólo generen resultados más positivos, sino una cultura de la responsabilidad al cumplimiento de los mínimos y el reconocimiento a las labores que las OSC han desarrollado y que se han venido empoderando con la experiencia.

d. Recursos Involucrados

El desarrollo de las Auditorías Articuladas no prevé la necesidad de incluir recursos económicos para su ejecución. El ejercicio se ha podido realizar gracias a una previa capacitación a sus funcionarios. Los únicos recursos necesarios para estos procesos son los recursos humanos y técnicos de cada uno de los actores.

e. Impactos

La implementación de este ejercicio ha generado impactos significativos, tanto directos como indirectos:

Directos:

- Uno de los principales impactos directos es el fortalecimiento de las OSC incluidas en las Auditorías Articuladas como partícipes del control fiscal participativo. Poco a poco se ha logrado empoderar a las organizaciones y capacitarlas para hacerlas más competentes y efectivas en sus ejercicios, así como también ha contribuido al nacimiento de nuevas veedurías interesadas en hacer estos acompañamientos e involucrarse directamente con los órganos de control.
- La coordinación entre la participación ciudadana con las entidades de fiscalización superior no sólo ha permitido un aumento en la legitimidad de los ejercicios de control social y las veedurías, sino también ha cambiado la cultura de la denuncia, ya que se evidencian resultados concretos produciendo la apertura de nuevas investigaciones o el descubrimiento de nuevos hallazgos, que - así como lo señala la misma CGR - no hubiera sido posible evidenciar con una auditoría directa. Es evidente que las OSC cuentan con información relevante que puede convertirse en un insumo adicional para la realización de las auditorías.
- Asimismo, existe una mayor visibilidad y credibilidad de la participación ciudadana frente a los equipos auditores. En las primeras experiencias de Auditorías Articuladas, las OSC no generaban credibilidad sobre los insumos que proporcionaban a las auditorías; con el tiempo se han generado necesidades frente a estos insumos y por ello el número de organizaciones de la sociedad civil involucradas va en aumento.
- La creación de la Contraloría Delegada para la Participación Ciudadana ha generado un respaldo y seguridad para la permanencia del ejercicio; asimismo, va desarrollando nuevos compromisos para seguir involucrando a las OSC gracias a la existencia de un mandato constitucional y legal.
- La información que producen los ejercicios de control social tienen contenido, están sustentados y generan credibilidad, motivo por el cual han generado investigaciones y sanciones. En ocasiones, son los mismos equipos auditores los que solicitan la presencia de alguna organización que - por previo conocimiento - saben que puede aportar información relevante.
- Ha habido cambios la cultura del Control Fiscal. Por lo general los auditores reforzaban la idea de que eran sólo ellos de manera exclusiva los responsables del control, situación que en algunas oportunidades generaba tensiones al interior de las Auditorías Articuladas.
- En términos de impacto, el Informe de Gestión de la Contraloría General de la República, 2006 – 2010 señala: *“Dentro del marco de los ejercicios deliberativos propiciados por la CGR durante el cuatrienio se desarrollaron 177 audiencias públicas, se realizaron 120 auditorías articuladas, entre ellas 25 con juntas de acción comunal en virtud al convenio celebrado con la Confederación Nacional de Acción Comunal, donde no sólo se le ha dado participación a los ciudadanos, sino que se les ha enseñado, a través de la práctica, a realizar un verdadero control social. Además, se promovió la constitución de 763*

Comités de Vigilancia Ciudadana y otras formas de veeduría y se brindó asesoría para su conformación y funcionamiento.”⁴⁰

- En el marco de algunos encuentros de la OLACEFS se ha venido reiterando el trabajo de la Entidad Fiscalizadora Superior de Colombia – Contraloría General de la República-, que ha señalado los logros obtenidos en el tema de participación ciudadana, motivo por el cual algunas entidades de fiscalización superior latinoamericanas han venido al país con el objetivo de tener una colaboración técnica en el desarrollo de este componente, que incluye de manera directa los ejercicios de Auditorías Articuladas.
- Los temas de participación ciudadana, rendición de cuentas y transparencia poco a poco - y por medio de las Auditorías Articuladas - han tenido eco en diferentes instancias y niveles dentro de las entidades de fiscalización superior, y definitivamente es un impacto positivo para la ciudadanía y las organizaciones de la sociedad civil.
- La reciente firma del Estatuto Anticorrupción en el país refuerza la idea de continuar con procesos de vinculación con las organizaciones de la sociedad civil, no sólo por la obligatoriedad sino porque se han evidenciado logros y experiencias significativas que ponen a las OSC como actores partícipes activos en la toma de decisiones y en ejercicios de control. Para ello es necesario su formación y capacitación⁴¹.
- La creación de un espacio de trabajo conjunto por medio de mesas de trabajo para la consolidación de una Ley de Participación Ciudadana, hace parte de los impactos que podemos señalar de manera directa, porque este ejercicio ha sido tema de discusión en las mesas de trabajo por ser un ejemplo del buen desarrollo que puede obtenerse cuando trabajan de manera conjunta la sociedad civil, los órganos de control y el gobierno.

Indirectos:

- Definitivamente la posibilidad de ser partícipes, que ahora encuentran las organizaciones de la sociedad civil, es mucho más amplia que en épocas anteriores, lo

⁴⁰ Informe de Gestión 2006 – 2010: http://www.contraloriagen.gov.co/c/document_library/get_file?&folderId=40368517&name=DLFE-33431.pdf

⁴¹ Estatuto Anticorrupción. Artículo 79. Pedagogía de las competencias ciudadanas. Los establecimientos educativos de educación básica y media incluirán en su Proyecto Educativo Institucional, según lo consideren pertinente, estrategias para el desarrollo de competencias ciudadanas para la convivencia pacífica, la participación y la responsabilidad democrática, y la identidad y valoración de la diferencia, lo cual deberá verse reflejado en actividades destinadas a todos los miembros de la comunidad educativa. Específicamente, desde el ámbito de participación se orientará hacia la construcción de una cultura de la legalidad y del cuidado de los bienes comunes. <http://actualicese.com/normatividad/etiqueta/estatuto-anticorrupcion/>

que permite poner sobre la mesa puntos de vista diferentes a los gubernamentales, alimentando y fortaleciendo la democracia.

- Existen en el país nuevas propuestas para que otras entidades de fiscalización superior comiencen a replicar la experiencia de las Auditorías Articuladas. Tal es el caso de la Auditoría General de la Nación, que busca implementar un nuevo proyecto llamado “Auditores Universitarios”, para que desempeñen funciones de control fiscal a las contralorías departamentales; al mismo tiempo, se desarrolla un trabajo de capacitación a jóvenes universitarios para que comiencen a identificar la importancia de los temas de control fiscal participativo desde una óptica académica pero con un carácter de responsabilidad social.
- Para la Corporación Transparencia por Colombia también se han generado impactos bastante positivos, ya que esta articulación ha permitido abrir más espacios de control social, ha generado interés para seguir haciendo el seguimiento al Congreso de la República y asimismo ha sido insumo para la construcción de un proyecto con el fin asistir a la Cámara de Representantes con respecto a su Plan de Mejoramiento. Este proyecto ha generado más visibilidad a la Corporación, con una mayor reputación sobre el trabajo realizado en ejercicios de control social, como han sido los Índices de Transparencia de las Entidades Públicas.

f. Dificultades encontradas: debilidades de la práctica

- Las dificultades que se presentaron durante el desarrollo de algunas Auditorías Articuladas fueron de diversa índole, algunas subsanables pero otras evidenciaron limitaciones en el desarrollo del ejercicio. Por ejemplo, la inclusión de los Sindicatos como organizaciones de la sociedad civil: si bien la situación tuvo para este año una resolución que buscó dirimir el conflicto sobre su participación, sí es evidente la necesidad de hacer un ajuste en los perfiles de las OSC, establecer un procedimiento anterior o protocolo que fije claramente los límites de la participación de las OSC, para evitar que se filtren intereses ajenos a la auditoría misma y que terminen afectando el ejercicio y los resultados.
- Se evidencia a su vez la necesidad de ampliar mucho más el espectro de capacitación y formación a las organizaciones de la sociedad civil que giren en torno al control fiscal y se especialicen en temas al respecto.
- Si bien se valora positivamente la participación activa de las OSC, se debe propender a involucrar más y mayor participación, y a buscar nuevos espacios aún sin explorar que pueden colaborar en la formación de próximas veedurías ciudadanas; por ejemplo, fortalecer los espacios locales, espacios académicos y también involucrar a los medios de comunicación.
- Se insiste en la necesidad de hacer un acompañamiento constante a los equipos auditores con el fin de darles a conocer la importancia que tiene la cooperación de

una organización social en este proceso. Si bien se han superado algunas resistencias por parte de estos equipos, éstas no han desaparecido en su totalidad. Los servidores públicos que trabajan en la órbita del control y las auditorías aún siguen con estructuras mentales anticuadas en donde el Estado se confería el poder total de las decisiones.

- Según lo que se pudo establecer, el equipo responsable de generar las alianzas y futuras articulaciones para las auditorías programadas en la Contraloría General de la República es un equipo capacitado y altamente competente para desarrollar las funciones asignadas. Lamentablemente en la actualidad sólo cuenta con 2 personas, lo cual termina siendo insuficiente para los desafíos de la CGR y las posibilidades de las organizaciones de la sociedad civil a participar.
- Las dificultades también se presentan cuando se busca ampliar estos espectros de control social con las entidades sujetas al control fiscal, ya que se advierten resistencias a incluir a la ciudadanía dentro de sus procesos. Un caso específico es el del Congreso de la República. La cultura del control social en algunos ámbitos aún sigue siendo permeado por costumbres burocráticas que mantienen un distanciamiento con los ejercicios de control social y son percibidos como un problema y no una oportunidad de mejora en pro de la lucha contra la corrupción por medio del seguimiento y el control fiscal.
- También es necesario mencionar la importancia de comprometer a la alta dirección y su voluntad política para la conservación del ejercicio tal y como fue creado. En ocasiones estos directivos son los más interesados en poner en marcha estas buenas prácticas, pero cuando la responsabilidad es delegada a otro miembro del equipo auditor con un nivel jerárquico menor, empiezan a existir inconvenientes, como lo son la falta de credibilidad en las OSC por parte de estos funcionarios. Reiteradamente se están realizando capacitaciones a estos equipos con el fin de capacitarlos no sólo en procesos jurídicos de fiscalización, sino para formarlos sobre la importancia de la ciudadanía y la necesidad de un control social integrado.

g. Factores de éxito: fortalezas de la práctica

Los factores de éxito principalmente se concentran en el respaldo normativo mediante el cual fue creado e institucionalizado el ejercicio de las Auditorías Articuladas, que asegura un ejercicio permanente sin que sea determinado por decisiones políticas o presupuestales. A su vez, los avances en cuanto al fortalecimiento de la participación ciudadana como elemento fundamental en la construcción democrática de un país refuerzan aún más la presencia de las organizaciones de la sociedad civil y la colaboración y el trabajo conjunto entre éstas y las entidades fiscalizadoras.

Los aprendizajes han sido factor de ajustes y cambios, y han permitido fortalecer aún más el ejercicio y la calidad con la que se desarrolla el proceso formal, en el que resulta clave la calidad de las OSC que son partícipes de las Auditorías Articuladas.

El respaldo normativo para la creación de una dependencia encargada sólo de este ejercicio ha permitido dar estabilidad en el tiempo a esta experiencia. Ello también contribuye a explorar nuevas oportunidades para ejercer el control social, y a abrir las puertas de las entidades públicas para que busquen en la ciudadanía organizada - y encuentren en ella - posibilidades de construcción conjunta en materia de mejoras administrativas que minimicen los riesgos de corrupción.

Colombia es, por tradición, un país que defiende sus propios marcos normativos desde la Constitución Nacional hasta las propias circulares que se emiten al interior de las entidades. En ese sentido, podría afirmarse que se ha asegurado no sólo el ejercicio de las Auditorías Articuladas, sino que se han hecho grandes esfuerzos para que se empodere a las OSC. Se está trabajando en la actualidad en el tema, por medio de la Ley de Participación Ciudadana, con el fin de atender a las convenciones internacionales donde la participación ciudadana no es una opción para legitimar una democracia, sino una obligación en la construcción de un Estado social de derecho.

h. Lecciones aprendidas y recomendaciones para mejorar la práctica.

Aunque la experiencia ya cuenta con varios años de implementación y han sido muchas las lecciones aprendidas, desde la CGR se menciona una actitud de mejora continua. Cada ejercicio de articulación es un desafío porque cada uno es diferente, ya sea porque son entidades sujetas de control muy disímiles pero a la vez cada organización social es diferente.

Anteriormente se mencionó la importancia de definir claramente los roles y las responsabilidades de los actores involucrados. Una de las lecciones aprendidas más valiosas en el desarrollo de las Auditorías Articuladas es que se están limitando las discrecionalidades de los actores involucrados y se disminuye con ello la posibilidad de enfrentar circunstancias o resultados diferentes a los esperados.

Dentro de las recomendaciones para mejorar y optimizar la práctica se pueden mencionar:

Los mecanismos de difusión de esta práctica han sido pocos y débiles, siendo los únicos informados sobre los ejercicios de auditoría, las OSC interesadas. Aunque se quiso socializar esta práctica de una manera mucho más masiva, los recursos asignados para tal fin son restringidos, situación que puede limitar la búsqueda de nuevas articulaciones. Muchas OSC no tienen conocimiento sobre estos ejercicios y podrían participar activamente del control fiscal. En suma, los mecanismos de difusión se evidencian débiles para un ejercicio tan importante y ambicioso de participación ciudadana.

Si bien existieron recursos aportados por parte de la cooperación internacional, estos rubros fueron asignados a capacitaciones y fortalecimiento de un recurso humano que aún continúa trabajando en estos temas al interior de la CGR, y que hacen parte de su planta de funcionamiento. Sería importante retomar la idea de gestionar por parte de la cooperación internacional nuevos recursos que fortalezcan las iniciativas de seguir capacitando OSC.

La presencia territorial aún es débil. El éxito de la práctica es tener cobertura no sólo a nivel central sino en ámbitos territoriales; logro que es importante resaltar si se tiene en cuenta que el equipo encargado de establecer las alianzas para estas articulaciones está conformado por sólo 2 personas. Ahora bien, esta situación indica también una debilidad –dado el pequeño equipo de personal a cargo-, a la vez que una oportunidad que merece reseñarse como recomendación al interior de la CGR.

La lección aprendida más importante es que la participación ciudadana sigue siendo fundamental y esencial en el desarrollo de una democracia. Se evidencia que cuando los gobiernos, sus órganos de control y sus servidores públicos vinculan a una ciudadanía responsable, participativa y activa, se pueden lograr cambios positivos en la lucha contra la corrupción. Al vincular las OSC se retoma la confianza y se siembra un sentido de responsabilidad compartida que permite que las sociedades fortalezcan los principios de honestidad y valor por los recursos públicos.

Bibliografía

- “Ciudadanía y control fiscal: una experiencia de participación ciudadana en el control institucional en Colombia y Honduras”:
<http://iniciativatpa.files.wordpress.com/2010/11/4-ciudadania-y-control-fiscal-efs-colombia-y-honduras-pd-f.pdf>
- “El control ciudadano: experiencias de las Entidades Fiscalizadoras Superiores”:
<http://iniciativatpa.files.wordpress.com/2010/06/el-control-ciudadano-experiencias-de-las-entidades-fiscalizadoras-superiores.pdf>
- “Participación ciudadana y Entidades Fiscalizadoras Superiores–EFS: retos para la democratización del control Institucional”:
http://www.ceddet.org/c/document_library/get_file?uuid=4d7ffccc-7590-4a72-9d52-29d618ea9d0c&groupId=10234
- “Elementos para fortalecer un Sistema Nacional de Integridad”, Corporación Transparencia por Colombia – Transparency International, 2003.
- “Auditorías Articuladas con organizaciones de la sociedad civil. Una estrategia del control fiscal participativo”, Contraloría General de la República, 2006.
- “Metodología de transferencia de Buenas Prácticas”, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo – Colombia, 2010.
- “Contraloría General de la República en el pasado y hacia el futuro (1998 – 2010): Innovaciones, Debilidades y Perspectivas”, publicado por la Auditoría General de la Nación, 2011.
- Estatuto Anticorrupción:
http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley/2011/ley_1450_2011.html
- “El Control Social a la Administración Pública en Colombia”, Cuadernos de Transparencia, por Corporación Transparencia por Colombia, 2004.
- “Índice de Transparencia de las Entidades Públicas” - Índice de Transparencia Nacional- 2008 – 2009.
<http://www.transparenciacolombia.org.co/Portals/0/descargas/publicaciones/ITN%20Resultados%200809%28%29.pdf>
- Mesa de trabajo para Ley de Participación Ciudadana:
<http://foronacional.no-ip.org/participa1/?q=node/95>



INICIATIVA TPA

Buenas prácticas de transparencia,
participación ciudadana y rendición de
cuentas en las EFS de América Latina