

LAT-2231

COLOMBIA



ARCHIVO  
GENERAL  
DE LA NACIÓN



# Los Archivos y el Control Social

## Memorias del Seminario

Archivo General de la Nación de Colombia  
Establecimiento público adscrito al Ministerio de Cultura

COLOMBIA



ARCHIVO  
GENERAL  
DE LA NACIÓN

No. Lat.	
No. Add.	
No. Sist.	
Tipo de Add.	
Fecha	

# LOS ARCHIVOS Y EL CONTROL SOCIAL

**Memorias del seminario**

**SISTEMA NACIONAL DE ARCHIVOS  
DIVISIÓN DE PROGRAMAS ESPECIALES**

Bogotá, D. C., julio 30 - agosto 1º de 2003

No. Lat. 2231

No. Adq. 524

No. Sist. 18700

Tipo de Adq. Donación

Fecha 01.06.2011

**ARCHIVO GENERAL DE LA NACIÓN**

República de Colombia

Establecimiento público adscrito al Ministerio de Cultura

**CONSEJO DIRECTIVO**

**Ministerio de Cultura**

Ministra

Consuelo Araújo Castro

Viceministra

Adriana Mejía

Presidente de la Junta

**Presidencia de la República**

Victor Manuel Díaz

Representante del señor Presidente

**Representante Archivos Regionales del País**

José Luis Vargas Forero

Archivo Histórico de Antioquia

Consejo Departamental de Archivos

**Academia Colombiana de Historia**

Luis Horacio López

Delegado del Presidente

**Colciencias**

María del Rosario Guerra

Directora

**Archivo General de la Nación**

Lázaro Mejía Arango

Director

Ximena Hernández

Secretaria General

**COMITÉ EDITORIAL:**

Lázaro Mejía Arango

Sara González Hernández

Myriam Mejía

William Martínez

Mauricio Tovar

**COORDINACIÓN EDITORIAL:**

Sara González Hernández

Diseño, diagramación e impresión: Imprenta Nacional de Colombia - 2005

**Impreso en Colombia**

Las publicaciones del Archivo General de la Nación de Colombia están protegidas por lo dispuesto en la Ley 23 de 1982. Podrán reproducirse extractos sin autorización previa, indicando la fuente.

Las opiniones expresadas o utilizadas en la obra son responsabilidad exclusiva de sus autores.

ISBN 958-97666-3-3

Archivo General de la Nación de Colombia - 2005

Carrera 6ª No. 6-91 - A. A. 37555 - Tel.: 3373111 - Fax: 3372019

E-mail: [contacto@archivogeneral.gov.co](mailto:contacto@archivogeneral.gov.co)

Pag Web: [www.archivogeneral.gov.co](http://www.archivogeneral.gov.co)

Bogotá, D. C., Colombia

## **MESA DIRECTIVA DEL ACTO DE INSTALACIÓN**

**María Consuelo Araújo Castro,**  
*Ministra de Cultura.*

**Jorge Palacios Preciado,**  
*Director del Archivo General de la Nación.*

**Paola Riveros Bernal,**  
*Secretaria General del Archivo General de la Nación.*

**Myriam Mejía,**  
*Jefe de la División de Programas Especiales  
y Coordinadora del Sistema Nacional de Archivos.*

**Sara González Hernández,**  
*Presidente de la Asociación Latinoamericana de Archivos.*

**Humberto Sierra Porto,**  
*Procurador Delegado para la Vigilancia Preventiva  
de la Función Pública.*

**Carlos Andrés Tarquino,**  
*Asesor de la Veeduría Distrital de Bogotá.*

**Balmoré Durán,**  
*Coordinador del Programa de Participación Ciudadana  
de la Presidencia de la República.*

**Caridad Jiménez Giraldo,**  
*Asesora del Departamento Administrativo de la Función Pública.*

**Sonia Patricia Téllez,**  
*Procuradora Auxiliar para Asuntos Constitucionales.*

**Alberto Contreras,**  
*Director de la Red Nacional de Veedurías.*

# Contenido

Presentación.....	9
1. Palabras de Bienvenida.....	11
<i>Jorge Palacios Preciado. Director del Archivo General de la Nación.</i>	
2. Instalación del Seminario. Ministra de Cultura, .....	15
<i>María Consuelo Araújo Castro.</i>	
3. Lo Público y el Control Social .....	17
<i>Carlos Andrés Tarquino Buitrago.</i>	
4. Fundamentos y Procesos Archivísticos.....	37
<i>Hernán Parada Arias.</i>	
5. Normatividad Referida a los Archivos y el Control Social .....	51
<i>José Alberto Giraldo.</i>	
6. Normas Técnicas Colombianas para Medición de Archivos.....	61
<i>Mario Farid Quiñónez Abusaid.</i>	
7. Pautas para la Conservación Preventiva de Archivos .....	65
<i>María Clemencia García.</i>	
8. La Información en un Estado Social de Derecho .....	73
<i>Germán Navas Talero.</i>	
9. Los Entes de Control y el Control Social, Contraloría .....	83
<i>Ana María Echeverri Álvarez.</i>	
10. Democratización y Transparencia de la Gestión Pública .....	91
<i>Caridad Jiménez Giraldo y Elsa Yanuba Quiñónez</i>	
11. Información, Control y Corrupción .....	105
<i>Balmoré Durán Restrepo.</i>	



12.	El Control Social en la Defensoría, Regional Cundinamarca.....	113
	<i>Corina Duque Ayala.</i>	
13.	Procuraduría Auxiliar para Asuntos Constitucionales.....	129
	<i>Sonia Patricia Téllez.</i>	
14.	Experiencias de Transparencia por Colombia.....	137
	<i>Marcela Rozo Rincón.</i>	
15.	Red de Veedurías Ciudadanas .....	153
	<i>Alberto Contreras.</i>	
16.	Sistema Nacional de Archivos de Colombia.....	179
	Texto del video institucional	
17.	Plenaria.....	183
18.	Clausura.....	189

## PRESENTACIÓN

El Archivo General de la Nación de Colombia, en el marco del Plan Operativo del Sistema Nacional de Archivos y en desarrollo del capítulo 8º de la Ley 489 de 1998, relacionada con la democratización y control social de la administración pública, presenta este seminario para reflexionar en torno a la relación entre el manejo eficiente de la documentación en la administración pública y el ejercicio del control social por parte de los ciudadanos y de los entes que lo componen. Este seminario ilustrará sobre la normatividad que otorga el derecho de la ciudadanía a acceder a la información y a los documentos públicos con el fin de participar activamente en la vida política, cívica y comunitaria del país y presentará mecanismos y medios de organización técnica y conservación de documentos que facilitan el desarrollo de estos derechos.

Agradecemos el respaldo que el Ministerio de Cultura ha dado a esta convocatoria y la presencia de la señora Ministra, doctora María Consuelo Araújo, así como la respuesta por parte de los veedores ciudadanos, representantes de las organizaciones no gubernamentales, las entidades de control y de la ciudadanía en general. Consideramos muy importante el conocimiento de las herramientas que dan los archivos organizados para el ejercicio del control de la administración y su aplicación por cada uno de los participantes.

División de Programas Especiales  
Archivo General de la Nación

## PALABRAS DE BIENVENIDA

*Jorge Palacios Preciado*  
Director del Archivo General de la Nación

**P**ara el Archivo General de la Nación es muy grata la presencia y participación de la señora Ministra de Cultura. Agradecemos esta presencia estimulante y honrosa para la institución, es un impulso en este evento de especial relieve, toda vez que se trata de reflexionar sobre la relación entre control ciudadano, control social e información o archivos.

Consideramos que uno de los avances de la Constitución de 1991, además de muchas otras conquistas, fue el de haber consagrado en forma muy explícita desde el artículo 2º y otros treinta artículos, el derecho a la participación ciudadana. Esto se expresó en un esfuerzo que está haciendo la sociedad colombiana por profundizar la democracia a través del control social. Una de las conquistas fundamentales de la cultura de Occidente ha sido, justamente, construir sistemas de gobierno que garanticen, estimulen, faciliten y hagan factible la participación de los ciudadanos en todas las decisiones que los afectan. Fue la ruptura fundamental con el antiguo régimen a través de la Revolución Francesa, ya que, para garantizar la participación ciudadana, se consagró un derecho fundamental que luego ha formado parte de los llamados "derechos de segunda y tercera generación" como es el derecho a la información.

El Derecho a la Información es la columna vertebral en todo sistema democrático que pretenda garantizar, encauzar, hacer efectivo el derecho de participación y el control social. Sin información no es posible la participación





social en forma plena, tal como la concibe la Constitución Nacional; sin la información no es posible la rendición de cuentas de todos los ciudadanos que ejercen, en nombre de la sociedad, autoridad o poder; sin la información no es posible hacer plenamente efectiva una administración fluida, eficiente, eficaz y sobre todo transparente.

Por eso el Archivo General de la Nación ha venido construyendo desde el año 1989 su política que se fundamenta en los dos principios tradicionales en el quehacer archivístico en el mundo entero en general, que es pensar los archivos a partir del apoyo que brindan para el ejercicio de la administración y la toma de decisiones administrativas, que fue la razón de ser primaria de los archivos cuando surgieron en la historia de Occidente, hace más de cuatro mil años. Luego, pensar también los archivos como elementos de la identidad y de la cultura de los pueblos, porque son el sedimento de todo el proceso histórico de las comunidades, hasta convertirse en testimonio y prueba fehaciente del paso de los pueblos por el proceso de la historia.

La administración y la cultura son los ejes fundamentales sobre los cuales ha construido el Archivo General de la Nación su política desde cuando fue creado con la tarea que le impuso el Estado colombiano, a partir de la Ley 80 del año 1989 y que luego se hizo mucho más explícita, clara, terminante con la Ley 594 del año 2000, ya constituida, pensada, reflexionada como una Ley General de Archivos. Esta ley recoge los principios fundamentales de la archivística en los últimos 100 o 150 años cuando ya se constituyó no como un simple quehacer o como un trabajo operativo, sino como una disciplina incluso con pretensión de ciencia. Con esta ley, Colombia se puso al frente del liderazgo latinoamericano, para ayudar a construir, dentro de los procesos administrativos, unos sistemas mucho más transparentes, abiertos, permeables al juicio, a la evaluación y a la participación ciudadana.

Por eso, este seminario cuenta con los aportes fundamentales de un buen número de expertos que nos van a poner en evidencia las relaciones entre la buena administración y el buen manejo de los archivos.

Quisiera participarle a la señora Ministra que el Archivo General de la Nación –por encargo de la Asociación Latinoamericana de Archivos, conformada por unos 16 países de América Latina, desde México hasta Chile, que es la rama regional del Consejo Internacional que agrupa a unos 180 países del mundo de todas las tradiciones administrativas, políticas y filosóficas, y promueve el desarrollo de los archivos en el mundo– adelanta un estudio para establecer la naturaleza de las relaciones entre, por ejemplo, el desgüeño archivístico y fenómenos de corrupción.

Es evidente que en la medida en que se descuide la organización de los archivos administrativos se facilita la acometida de hechos contra la admi-



nistración pública expresados en delitos contra los documentos como la sustracción, adulteración, falsificación, etc. Poner aun más clara esta evidencia es lo que quiere hacer el grupo del Archivo General de la Nación, que ha recibido el apoyo de la Asociación Latinoamericana de Archivos para que, no solamente en Colombia, sino en muchos países latinoamericanos se les dé el apoyo que requieren los archivos administrativos para aunarse al esfuerzo del conjunto de la sociedad en la lucha contra ese fenómeno que deslegitima el Estado y el ejercicio del poder, como es la corrupción.

Para fortuna de esta iniciativa, y como expresión de apoyo de la comunidad archivística latinoamericana, recientemente fue elegida una funcionaria del Archivo General de la Nación, la doctora Sara González Hernández, como Presidenta de la Asociación Latinoamericana de Archivos. Esto nos estimula, creemos que es un reconocimiento a sus méritos y capacidades y también un estímulo a la tarea que hacen el Archivo General de la Nación y Colombia en su conjunto, apoyando con mucho entusiasmo las iniciativas de la Asociación Latinoamericana de Archivos.

Estamos entonces cumpliendo un compromiso nacional e internacional, necesitamos el apoyo de todos ustedes para proseguir en esta tarea del Archivo General de la Nación, para corregir las fallas, para revisar los desaciertos y para continuar en el proceso de la buena dirección de poner los archivos al servicio de la imaginación, de la sociedad, convertirlos en apoyo para el ejercicio de sus derechos y para contribuir de manera decisiva en los propósitos de una sociedad que ejerce mayor control, de un Estado más participativo y que responde con mejores niveles de transparencia y de eficacia.

## INSTALACIÓN

*María Consuelo Araújo Castro*  
Ministra de Cultura

**D**eseo expresarles nuestra más cálida bienvenida al Archivo General de la Nación, unida a nuestra voluntad de hacer todo lo que de nosotros dependa para fortalecer su trabajo, a favor de la memoria de nuestra Nación. Este seminario, que aborda la relación entre los archivos y el control social, nos sitúa en el marco de uno de los propósitos centrales del Plan de Desarrollo 2002-2006 Hacia un Estado Comunitario, como es la búsqueda del buen gobierno. El buen gobierno se sustenta en una memoria construida responsablemente y con visión de futuro, en una memoria a la vista y disponible para todos, en una memoria con capacidad de informarnos y formarnos en lo público, en una memoria que rinde cuentas y aproxima el Estado a la gente, en lugar de alejarlo. Los archivos en este sentido están llamados a ubicarse en el primer plano de nuestras instituciones y no en su periferia, tienen que ser parte del presente y no del olvido y mantener una conciencia plena de su dinamismo. Los archivos son una entidad viva de la memoria.

En días pasados el país entero participó en el Consejo Especial de Ministros que rindió cuentas de los avances del Gobierno Nacional en su primer año de trabajo. Previamente a este consejo, el sector cultura fue convocado a un consejo comunal sectorial en Barranquilla en el que participaron más de 700 personas, algunas de ellas representantes de los archivos. Para ambos eventos, presididos por el doctor Álvaro Uribe Vélez, el Ministerio se preparó arduamente.

El Consejo Comunal de Cultura nos obligó a crear posiciones sobre problemas estructurales del sector cultura y hacer una exploración de los ante-



cedentes de respuesta que cada uno de ellos ha obtenido por parte del Estado colombiano. En uno y otro, reafirmamos el gran valor de los archivos en cuanto permiten preservar información que contribuye no solo a contextualizar las respuestas del Estado en el largo plazo y entender de manera profunda los asuntos que a este le competen, sino también a generar soluciones para el presente. En esta medida, los archivos deben estar abiertos a la gente, fomentar su apropiación por parte de la ciudadanía, convertirse en espacios de participación, esto es el buen gobierno, la garantía de que la información esté a la vista de todos y no solo a la vista, sino también al día.

Un obstáculo para la transparencia consiste precisamente en la desorganización de la información, en la falta de rigor con que esta es archivada, en la falta de conciencia sobre su valor como bien político y como bien público. La organización de un archivo es una condición indispensable para la transparencia, para la eficiencia, para el buen gobierno, para dar respuestas rápidas y respetuosas al ciudadano que las demanda.

La cultura convierte al individuo en un ciudadano con responsabilidad frente al conglomerado y los archivos nos obligan a poner siempre por delante el interés general sobre el particular, nuestra tarea es hacer que los archivos se fortalezcan cada vez más y fortalezcan el control social. Para llevarla a cabo, el Ministerio de Cultura, a través del Archivo General de la Nación, pone a su disposición toda su capacidad de gestión, de manera que los acuerdos que se realicen en este seminario sean llevados a la práctica, en beneficio de la gobernabilidad. Estos fueron los propósitos que convocaron finalmente a quienes forjaron esta institución que hoy nos acoge, en este edificio situado en el corazón del centro histórico de Bogotá, en donde se sitúa también el corazón mismo de nuestra memoria y con el deseo compartido con todos ustedes de hacer de la memoria una parte constitutiva de nuestra nacionalidad.

Declaro oficialmente instalado este seminario sobre “Los archivos y el control social”.

## LO PÚBLICO Y EL CONTROL SOCIAL EN COLOMBIA<sup>1</sup>

*Carlos Andrés Tarquino Buitrago*  
Asesor de la Veeduría Distrital de Bogotá

Cuando me invitaron a participar, me solicitaron una intervención sobre el control social dentro del marco del seminario “Archivos y Control Social” que con gran pertinencia ha organizado el Archivo General de la Nación. Pensé de inmediato que este escenario se convertiría en la gran oportunidad de introducir en el debate nacional la importancia del manejo de la información como elemento estratégico para adelantar procesos de integridad, transparencia y control social a la gestión de lo público. Además, este escenario procura articular dos derechos fundamentales, consagrados en la Constitución Política del 91: el derecho a la información y el derecho a la participación.

Tal vez del segundo ya se ha venido diciendo mucho, no califico lo que se haya dicho ni los procesos que se han generado o la verdadera incidencia que ha tenido en la consolidación del Estado Democrático y Social de Derecho que tenemos desde la Constitución Política de 1991. Por ello, sean buenos o malos los resultados, no estoy en este lugar hoy para entrar en ese debate, sabemos que la participación está ahí. Pero ¿y el derecho a

<sup>1</sup> La presente ponencia toma como base los planteamientos del artículo “Lo público: Una forma de redimensionar el papel del Estado y de la sociedad civil en los procesos de control social” publicado en revista *Sindéresis* No. 6, Auditoría General de la República, Bogotá, septiembre de 2002.



la información? ¿Qué ha pasado con este otro derecho fundamental? Y más aún, ¿cómo hemos articulado desde el Estado (políticas públicas e instituciones), el derecho a la información con las gestiones transparentes –visibles a los ciudadanos– y el control social?

Por eso aplaudo este esfuerzo, que no debe ser el único; el debate en la Nación debe seguir, el derecho a la información oportuna, veraz y pertinente, puede cambiar el propio esquema democrático y de gobierno. Hemos visto este fin de semana a un Presidente de la República y su equipo de colaboradores RINDIENDO CUENTAS al país, a través de una forma extremadamente mediática para mi gusto, pero con la seriedad que requiere el país para ser el primer ejercicio. Pero en el centro de esta forma de procurar el control social y la participación, está LA INFORMACIÓN y ahí debe proseguir el debate, porque estos escenarios requieren una previa, amplia y fuerte difusión de la información, para que realmente el ejercicio sea efectivo y se participe con argumentos y conocimiento profundo entorno a lo que se analiza.

Hoy, en orden a ese interés que el derecho moderno protege, cumple principal y destacada importancia el derecho a la información, que lo podemos definir como forma de capacitación del “profano” para nivelarse con aquel que ha tenido oportunidades adicionales de formación. El acceso cierto a la información constituye la verdadera entrada para ejercer los derechos y deberes con que cuenta cada uno de nosotros y fundamentalmente permite conocer sus límites, desarrollos y alcances.

El ciudadano común es un ser necesitado dentro de unas condiciones de inferioridad y desequilibrio en el manejo de la información, que lo tornan presa fácil del sistema, los funcionarios, los prestadores de servicios, los contratistas, los interventores, consultores, otros usuarios, etc., que manejando la información asumen posiciones de poder dominantes, para negociar lo público, imponiendo sus reglas y condiciones.

Por eso es que es deber del Estado asegurar, a través de políticas públicas, marcos jurídicos regulatorios y compromisos institucionales, la buena información como elemento esencial de garantía del bien común y defensa de lo público. Sin embargo, si la persona que recibe la información carece de un mínimo de educación, podría llegar a complicarlo, más que a permitirle su participación en los procesos de control social, y obligarla a actuar de la manera menos conveniente, inclusive generando desproporcionadas intervenciones ante los organismos tradicionales de control, lo que termina siendo aprovechado para aquel que tiene la intención de vulnerar acuerdos sociales y apropiarse de bienes y recursos públicos.

Con esto no quiero significar –y aquí tienen particular relevancia los adjetivos con los que el constituyente ha calificado a la información– que no es que no haya que informar, sino que hay que ubicar la información en los límites



adecuados que la hagan funcionalmente útil, debe sistematizarse, oportuna, disponible a los ciudadanos, cierta, veraz, completa, adecuada, etc.

El deber de garantizar el derecho de estar informado obliga, en primer término, a los gobernantes, que deben hacer públicos todos sus actos. Es por ello que, en lo público, es una obligación que tiene el Estado de promover y proteger el derecho humano fundamental a la información veraz y pertinente.

Pero debo volver a lo que me correspondió hoy, y hablar del segundo de los derechos que he precisado, dentro de una caracterización específica: *El derecho a la participación y el control social a lo público*. Así que agradeciendo una vez más a quienes osaron en invitarme, comencemos y espero no defraudar.

Para empezar debemos hablar del contexto del tema y allí haré algunas precisiones sobre el ESTADO y lo PÚBLICO, para luego plantear algunas ideas sobre el escenario de la PARTICIPACIÓN. Como tercero abordaremos el tema del CONTROL SOCIAL como ejercicio y práctica de la participación y realización de la democracia. Por último, algunas consideraciones sobre la responsabilidad pública y la ciudadanía, categorías fundamentales en el análisis.

## A PROPÓSITO DEL ESTADO

Hemos vivido en el mundo del *estadocentrismo*, es decir, donde se mira el Estado mismo, sin considerar la capacidad de incidencia de los ciudadanos y ciudadanas y los espacios de la sociedad civil. La única referencia ha sido el propio Estado y eso no lo deja avanzar, por ello permanentemente se está hablando de la necesidad de reformas del Estado pero bajo el parámetro de él mismo. Aunque sean necesarias las reformas, bajo esta lógica no se permite el fortalecimiento de las estructuras básicas de la sociedad, porque mantener el marco teórico de un Estado omnipotente es el prototipo de lógica que induce a relaciones asimétricas que no contribuyen a la formación del tejido social sino a su dominación.

Históricamente esta visión "estadocentrista" es la que ha llevado a que se haga del Estado un fetiche y se le sublime como una organización inmutable, lo que hace prevalecer la idea de Estado pero no su contenido público. Ello fortalece una dicotomía de contradictorios Estado/sociedad civil, que no permite asumir una distinción que incluya las categorías *público/privado*.

La visión estadocéntrica invoca también la exclusividad de hacer y rehacer las políticas públicas sin tomar en cuenta a la sociedad y sus organizaciones civiles. La consecuencia es que toda la agenda pública se integra de conformidad con los valores de las decisiones estatales, planteando opciones



restringidas y preseleccionadas a los ciudadanos. Este decisionismo estatal histórico alienta y sostiene la lógica política del centralismo que vive en todo el continente, aun cuando existan en el mundo jurídico, como el colombiano, amplias legislaciones que vitorean y proclaman a los Estados como descentralistas y amigos de la localización del desarrollo social.

Según Boaventura de Sousa Santos, el dualismo Estado/sociedad civil se ha propuesto como el más importante dualismo del moderno pensamiento occidental, en donde la posición dominante afirma que el Estado debe entenderse como una realidad construida, una creación artificial y moderna cuando se compara con la sociedad civil<sup>2</sup>, idea fuertemente evidenciada en términos de Hayek: “Las sociedades se forman pero los Estados se hacen”<sup>3</sup>.

Hoy se hace necesario redimensionar y reorientar la distinción Estado/sociedad civil como dos dimensiones necesariamente complementarias, pero no contradictorias, tal vez conflictivas. Este es, igualmente, el momento oportuno de evidenciar que detrás de esta dicotomía hay una categoría de mayor calado: *público/privado*<sup>4</sup>.

El Estado no puede ni debe desaparecer, pero se deben reinventar teóricamente sus fundamentos y determinar el papel que le corresponde en este momento histórico lleno de cambios y complejidades. Es cierto que el Estado se identifica con una hegemonía llena de ineficacias y con una falta de auténtica legitimación, a lo que se le une la crisis de la soberanía estatal a escala internacional, agravada por la globalización, lo que hace que se ponga en duda el Estado como realidad política. Pero no se encuentra un verdadero peligro de desaparición del Estado sino de honda transformación –lo estamos viendo y viviendo–. Sin su existencia no podemos asegurar una comunidad real en la que el autogobierno social reemplace al Estado, es decir, no es posible concebir una sociedad sin Estado<sup>5</sup>.

<sup>2</sup> SANTOS, BOAVENTURA DE SOUSA. *De la mano de Alicia. Lo social y lo político en la posmodernidad*. Siglo del Mundo Editores. Ediciones Uniandinas. 1998.

<sup>3</sup> *Op. cit.*, pág. 140.

<sup>4</sup> El resurgimiento de la sociedad civil para Santos está verdaderamente en el discurso dominante como una forma de reajuste estructural de las funciones del Estado por vía del cual el intervencionismo social, interclasista, típico del Estado Bienestar, es sustituido parcialmente por un intervencionismo más autoritario de cara al proletariado y a ciertos sectores de las clases medias y más diligente en la atención de las exigencias macroeconómicas de la acumulación de capital. Pero igualmente es válido decir que para Santos este resurgimiento tiene un núcleo genuino, que se traduce en la reafirmación de los valores del autogobierno, expansión de la subjetividad, de comunitarismo y de la organización autónoma de los intereses y modos de vida de esa sociedad civil. Santos (1998:148).

<sup>5</sup> Tal vez el Estado sea una paradoja patológica que tiene una misión imposible, pues la historia de las ideas políticas nos ha mostrado que nació para resolver, en una apreciación escueta pero contundente, las divisiones de los hombres o el caos en términos de un estado de naturaleza (Hobbes) o de la sociedad civil (Locke, Rousseau, Hegel, etc.), pero al mismo tiempo que ese Estado busca resolver esto, es productor de otro tipo de divisiones y caos entre los hombres. LÓPEZ C., Nicolás María. *Yo, el Estado. Bases para una teoría sustancializadora del Estado*. Editorial Trotta, Madrid. 1992.





Pero apostar por el Estado es apostar por una propuesta lejos de concepciones "divinas" o alternativas totalitarias. Es básico entender que en torno al Estado se deciden las soluciones sociales y económicas de las comunidades y por lo tanto debe asegurarse la permanente interacción entre lo individual y lo colectivo. Aquí la filosofía política de Rousseau apunta a una síntesis representada por la "voluntad general" que da origen al Estado, que en sus términos surge del contrato social.

En últimas, lo fundamental en la defensa del Estado es la necesidad de una idea reguladora como síntesis de lo individual y lo colectivo, en donde la categoría "*interés general*" es capaz de superarlos —dirían algunos "generando altos niveles de gobernabilidad"—.

Muchos plantean que en la medida en que los intereses individuales estén alejados de los intereses de la sociedad, en términos de teoría política, estamos lejos de los niveles de gobernabilidad, en la medida en que ese interés individual, legítimo de cada uno de nosotros, se acerque a los intereses de la sociedad en su conjunto, vamos garantizando la gobernabilidad. Si llegásemos a tener en algún momento, la posibilidad de identificar los intereses individuales con los intereses de la sociedad, podemos decir que estamos en una alta gobernabilidad, que nos permite una interacción permanente, cercana, oportuna, que incide en el desarrollo de las políticas públicas y en el mejoramiento de las condiciones de vida de las comunidades. Esto no quiere decir que quien tenga intereses individuales que estén alejados de los intereses de la comunidad no pueda participar de las decisiones del Estado. Eso es el pluralismo, pero para hacer mucho más eficiente, posible y real, las acciones de los Estados a través de las políticas públicas y sus programas siempre estamos en la búsqueda de consensos y de espacios de encuentro para que todos, en un solo escenario, podamos trabajar por el desarrollo de la sociedad.

Ahora bien, enfrentarse a este intento de superación a través de la categoría "*interés general*", pone en juego las problemáticas del pluralismo y del control ejercido por el poder político.

Finalmente lo que debe decirse es que hay una realidad llamada Estado, que no puede discutirse y toda la realidad intersubjetiva no se reduce al Estado, lo que tampoco puede discutirse, es decir, que existe lo que algunos llaman "*público no-Estatal*". Nuria Cunill y Luiz Carlos Bresser en uno de sus trabajos<sup>6</sup>, han precisado que debe entenderse la expresión "*público no-estatal*" como: organizaciones o formas de control "públicas" en tanto que están volcadas al interés general; que son "no-estatales" porque no hacen parte del aparato del Estado, ya sea porque no utilizan servidores públicos o porque no coinciden en los agentes políticos tradicionales.

<sup>6</sup> CUNILL, Nuria y BRESSER Luiz Carlos. *Entre el mercado y el Estado: Lo público no estatal*. Ediciones Nueva Sociedad, CLAD. Caracas.



Por otra parte, estos procesos abren la posibilidad para un cambio real del perfil del Estado, de ese histórico Estado-Burocrático que contrataba y prestaba directamente todo: profesores, médicos, servicios públicos domiciliarios, asistencia social, para prestar de forma monopólica e ineficiente los servicios sociales y públicos, hacia un Estado neoliberal que se pretende mínimo y entre ello renuncia a sus responsabilidades sociales —no se puede concebir la *contrarreforma* propuesta que pretende modificar los alcances de la Acción de Tutela presentada por el actual Gobierno Nacional—.

Se puede hacer realidad el Estado Social de Derecho de la Constitución Política del 91, que a la vez de garantizar los derechos fundamentales, proteja los derechos sociales, económicos y culturales por medio de un trabajo colectivo con organizaciones públicas no-estatales, que presten los servicios de educación, salud, cultura, asistencia social, promoción de vivienda de interés social, protección, administración y manejo de parques —como ha ocurrido en Bogotá a través de las cajas de compensación y el manejo vía concesión de los parques metropolitanos—. Es decir, un Estado que además de social sea realmente más democrático y sus actividades se sometan directamente al control social<sup>7</sup>.

En este sentido, la reforma del Estado que está ocurriendo en estos años —con especial fuerza en este Gobierno— debiera conducir a un Estado fortalecido, no sólo en su definición de seguridad democrática y con sus finanzas recuperadas, sino que también obedezca a criterios gerenciales de eficiencia, en donde es estratégico propender a que el Estado asegure que la prestación de los derechos sociales, económicos y culturales, no se convierta en monopolio de nadie tanto en su goce como en su prestación.

Asimismo, incluso como condición *sine qua non*, la reforma requiere que esa tan reiterada renovación del sistema político, incorpore sin mayores prevenciones a la propia participación ciudadana mediante el control social. Un Estado así fortalecido podrá contrarrestar los efectos perturbadores del modelo económico neoliberal y la globalización y garantizar una sociedad no sólo más desarrollada sino más justa.

## DE LO PÚBLICO ¿QUÉ PODEMOS DECIR?

Como lo precisaba Bernardo Toro<sup>8</sup> en el V Encuentro Iberoamericano del Tercer Sector, trayendo a colación una poesía:

<sup>7</sup> *Op. cit.*, pág. 2.

<sup>8</sup> TORO, Bernardo. *La construcción de lo público desde la sociedad civil*. V Encuentro Iberoamericano del Tercer Sector. Memorias, pág. 5.



## LO PÚBLICO

*"[el] lugar donde todo sucede,  
donde se prueba el amor,  
la identidad se afirma;  
la justicia es destino,  
la verdad horizonte;  
compromiso la libertad.  
Allí nace la tolerancia,  
luce la solidaridad,  
florece el diálogo,  
crece la fortaleza,  
acontece la responsabilidad".*

Lo público se orienta a regular los beneficios compartidos, teniendo como premisa los valores de equidad y de justicia. Es claro que lo público "no se agota" en el Estado ni en el gobierno, porque también comprende el no-Estado; es decir, que en el manejo de lo público también están personas, organizaciones civiles, comunitarias y sociales.

Por esto debe quedar claro que lo público pertenece a la sociedad y a los ciudadanos, no tiene exclusividad para nadie. Es patrimonio compartido en la medida en que sus logros y existencia misma no se niegan a nadie por motivos religiosos, políticos o ideológicos. Esos logros se pueden apreciar en temas como el orden, la seguridad, los bienes, los servicios, la calidad de vida, la democratización del Estado, etc.

Lo público también puede ser entendido como el conjunto de instancias para la deliberación colectiva y para la adopción de decisiones que afectan la colectividad en cuanto tal. En otras palabras, es el "ámbito en el que, a través de la participación formalmente igualitaria de todos los ciudadanos, se dirime un conjunto de contenidos normativos: alcances y límites de la acción estatal; procedimientos, derechos y obligaciones relativos a la participación de los ciudadanos en la formación de la voluntad colectiva y de las normas vinculantes (leyes); derechos y obligaciones respecto del disfrute de la propiedad, los bienes y la vida privada, etc."<sup>9</sup>.

Debe quedar claro también que lo público no es concesión del Estado a la sociedad; por el contrario, es la evidencia fundamental de que los asuntos

<sup>9</sup> Citado por VELÁSQUEZ C., Fabio E. en "La Veeduría Ciudadana en Colombia: en busca de nuevas relaciones entre el Estado y la Sociedad Civil" en Luis Carlos Bresser Pereira, Nuria Cunill Grau (editores), *Lo público no estatal en la reforma del Estado*, Clad-Paidós, 1998.



públicos no son monopolio de alguien ni tampoco núcleo de intereses restringidos. Son asuntos que tienen cobertura amplia, múltiple y multidimensional. Lo público permite que el Estado, dentro de su reconfiguración necesaria, no se imponga dentro de lo que acontece en las esferas del interés común.

Recientemente Luis Jorge Garay (1999) expresó que: “*El primer problema es la subordinación de lo público a favor de intereses privados que han venido adquiriendo poder político, económico, cultural y social, tanto legítima como ilegítima y para-legítimamente en el país*”<sup>10</sup>. Es decir que en Colombia la problemática está enmarcada en la constante subordinación de lo público, en la medida en que lo que se busca a toda costa es la ventaja personal por encima de los beneficios colectivos, la solidaridad y el interés general.

Así, la lucha por el control de lo público –control sobre la distribución de los beneficios– es lo que permite consolidar una serie de hegemonías que “capturan” todo el espectro relacional Estado/sociedad civil, y permite la integración de unos y la permanente exclusión de otros, es decir, que el problema de inclusión y exclusión que vive el país, con sus consecuentes resultados de injusticia, desigualdad, corrupción, violencia, anarquía, desorden, se presenta entre otras posibles causas, por lo que se ha dado en llamar la “*captura del Estado*”<sup>11</sup>.

Frente a este mismo tema Bernardo Toro dice que “lo público es aquello que conviene a todos (as) de la misma manera, para la dignidad de todos (as). El andén es público o el parque es público porque siempre están allí, para que todos transiten y se diviertan, sin exclusiones por razón de clase, edad, sexo, partido o religión. Todos los bienes o servicios destinados a la satisfacción de las necesidades comunes e indispensables, que hacen posible la vida digna de todos y todas, son los bienes públicos o bienes colectivos por excelencia: la justicia, la vigilancia de las calles, los servicios domiciliarios (agua, luz, alcantarillado), la educación básica, la salud preventiva, la vivienda mínima o las telecomunicaciones. Cuando la disponibilidad o el goce de estos bienes o servicios excluye a una parte de la población o son de una calidad para unos y

<sup>10</sup> GARAY, Luis Jorge. “Reflexiones en torno a la crisis colombiana. La transición hacia la construcción de sociedad”. En *Mandato ciudadano por la Paz, la Vida y la Libertad*. Bogotá, Agenda Ciudadana por la paz.

<sup>11</sup> Dentro de los más recientes trabajos de lucha contra la corrupción, Colombia a través de la Vicepresidencia de la República, conjuntamente con varias entidades públicas y privadas, adelantó una encuesta a usuarios de servicios públicos, empresarios y funcionarios públicos con el propósito de conocer mejor el panorama de corrupción, desempeño institucional y gobernabilidad en el país. En el resumen ejecutivo, donde se hace un análisis de los resultados de la encuesta se entiende por captura del Estado “la capacidad de grupos de interés para influir a través de prácticas corruptas en los procesos de decisión política”. *Corrupción, desempeño institucional y gobernabilidad. Desarrollando una estrategia anticorrupción para Colombia. Resumen Ejecutivo. Banco Mundial – Vicepresidencia de la República. www.anticorrupción.gov.co*



de otra calidad para otros se dice que hay inequidad o corporativismo"<sup>12</sup>. Así que lo que se entiende como corporativizar lo público es apropiarse, para beneficio privado, de un bien que debe existir para todos de la misma manera y en este sentido la corrupción es la apropiación privada de lo público.

Bernardo Toro sigue diciendo que: *"En Colombia hemos dejado corporativizar la educación. Hemos aceptado como natural que haya una calidad educativa para los niños y jóvenes que van a establecimientos privados y otra calidad para los alumnos de los establecimientos que se pagan con los dineros fiscales. La educación será pública cuando estudiar en un colegio pagado con el dinero de los impuestos produzca los mismos aprendizajes y el mismo reconocimiento social que estudiar en un colegio privado"*.

En el país la encuesta de la Alianza sobre Corrupción, Integridad Institucional y Gobernabilidad en Colombia<sup>13</sup>, adelantada por la Vicepresidencia de la República con el apoyo de otras entidades y del Banco Mundial, aunque es sobre percepción y no se basa en datos concretos, indica algo muy grave que sucede en la institucionalidad colombiana y es que el 70% de funcionarios y empresarios encuestados coinciden en señalar cómo es altamente significativo el favorecimiento de intereses privados en las altas esferas del Estado.

En los sensibles temas de contratación pública, la encuesta muestra cifras preocupantes: los funcionarios públicos encuestados opinaron que en el 49.7% de las licitaciones públicas se realizan pagos adicionales para asegurar la adjudicación de contratos. Los empresarios a su vez coincidieron en un 62% en que "siempre o casi siempre" las empresas recurren a pagos extraoficiales para ganar concursos o licitaciones públicas.

Las respuestas de los funcionarios públicos indican que el monto del soborno en aquellos contratos que han sido objeto de prácticas corruptas oscila entre un 10 y un 25% del valor de los contratos, para un promedio aritmético de un 19%. Esto haría que los sobrecostos directos para el país por las prácticas corruptas en materia de contratación pública podrían llegar a niveles del 10% del total de compras estatales.

Colombia ha presentado alternativas de ruptura de la corrupción y el clientelismo como formas de captura del Estado. La Constitución Política de 1991 plasmó la posibilidad de transformar las relaciones entre Estado y sociedad a través, entre otros, de procesos de control social, cuyo propósito fundamental es romper el círculo perverso del clientelismo y la corrupción, que han terminado siendo los mecanismos para intermediar y mercadear las decisiones

<sup>12</sup> TORO, Bernardo. *La construcción de lo público desde la sociedad civil*. V Encuentro Iberoamericano del Tercer Sector. Memorias.

<sup>13</sup> *Op. cit.*, pág. 5 y ss.



públicas, convirtiendo los recursos públicos en cuentas y bienes personales. En lugar de esta distorsión perversa, la Constitución plantea un círculo virtuoso entre lo público y los ciudadanos.

## **SOBRE LA PARTICIPACIÓN**

Digamos que lo que se ha querido remediar con los procesos políticos y constitucionales recientes es la existencia de una democracia "sin pueblo", que ha permitido la apropiación del Estado por pequeños sectores, que lo privatizan en su propio beneficio.

Como resultado de consagrar la soberanía popular, se superó la concepción de soberanía nacional que se ostentaba en Colombia desde la Constitución de 1886. En 1991 quedó consagrado que el pueblo como soberano absoluto, detentador del poder constituyente, construye a través de sus mandatos las políticas públicas, determina las inversiones sociales, participa en la planeación de su desarrollo y a su vez acompaña, haciendo control social, la gestión de lo público. Desde el pueblo se reconfigura el Estado, que no puede entenderse como un fin en sí mismo, sino como un medio a través del cual se hace viable la vida en sociedad.

La Carta de 1991 fue prolija en la consagración de la participación, no solo como marco de toda su normatividad, desde el preámbulo, sino en numerosas disposiciones, la primera definiendo a Colombia como un "Estado social de Derecho, organizado en forma de república unitaria, democrática, participativa y pluralista"; el artículo 2º, que establece que entre los fines esenciales del Estado está el de "facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación".

Complementariamente en el artículo 103 se señala que: "El Estado contribuirá a la organización, promoción y capacitación de asociaciones profesionales, cívicas, sindicales, comunitarias, benéficas o de utilidad común no gubernamentales sin detrimento de su autonomía, con el objeto de que constituyan mecanismos democráticos de representación, en las diferentes instancias de participación, concertación, control y vigilancia de la gestión pública que se establezcan".

Asimismo el artículo 270 fija la posibilidad de que a través de las formas que establezca la ley, los ciudadanos se organicen para vigilar la gestión pública que se cumpla en los diversos niveles de la administración.

Para Colombia es importante el paso dado durante el proceso constituyente de 1991 hacia la reconfiguración del Estado y de sus relaciones con los ciudadanos y ciudadanas y eso hoy parece olvidarse –hago este énfasis inclusive de cara al proceso de contrarreforma que estamos viviendo dentro



del presente Gobierno, ya lo ha dicho Hernando Gómez Buendía en su editorial de la revista semana que circula en estos días: *"Ochenta artículos de la Constitución del 91 han cambiado o cambiarían a pedido del gobierno en estos días... 17 que quedaron en la reforma política, 15 que irán a referendo, cuatro del estatuto antiterrorista, 22 del proyecto sobre justicia y 26 del texto que el Presidente acaba de enviar al Congreso"*.

Queda claro asimismo que, siendo la soberanía popular, todas las acciones que se adelanten por parte de la institucionalidad estatal y/o de la llamada sociedad civil frente a lo público, están cobijadas por la obligación fundamental a la que se deben: La búsqueda del interés general, argumento de legitimidad, mas no de utilidad como a veces se puede confundir.

Frente a la participación, debemos reconocer que es una práctica ciudadana deliberada, que no se da por la inercia de los procesos sociales y se construye cotidiana y colectivamente. Precisamente la inercia nos ha llevado históricamente a serios letargos en Colombia, de los que hemos salido a punta de golpes contra las libertades y derechos fundamentales, contra la institucionalidad democrática o contra las premisas fundantes de la convivencia social, vía la violencia en todas sus formas, política, militar, económica, social y psicológica.

### **AHORA ¿CUÁNDO Y CÓMO SE PARTICIPA?:**

A través del planteamiento de problemas, gestación de fórmulas de solución, ejecución de actividades y control de lo público.

### **UNA DEFINICIÓN DE "PARTICIPACIÓN"**

Esperanza Rodríguez<sup>14</sup> trae una:

"Una forma de intervención social que les permite a los individuos reconocerse como actores que, al compartir una situación determinada, tienen la oportunidad de identificarse a partir de intereses, expectativas y demandas comunes y que están en capacidad de traducirlas en formas de actuación colectiva con una cierta autonomía frente a otros actores sociales y políticos".

### **ENTONCES LA PARTICIPACIÓN PERMITE:**

- Ser un instrumento para lograr mayor equidad social y eficacia en lo público.
- Superar el conflicto mediante el diálogo democrático.
- Ser garante de la transparencia en la gestión de lo público.

<sup>14</sup> Esperanza Rodríguez es actualmente la directora de Foro Nacional por Colombia.



En Colombia ha sido un proceso lento y dispendioso entender que se requieren escenarios de concertación para la obtención de acuerdos legítimos y que es importante tener un conocimiento especializado alrededor de los temas que se abordan. En Colombia nos invitan a participar pero no nos dicen que esa participación tiene algunos requerimientos, unos límites, que es un proceso.

El hecho de que Colombia sea un Estado social de derecho no garantiza que ya todos iban a participar en todo, la democracia participativa, se complementa con la democracia representativa, no vino a suplantarla. En el escenario de la participación, un primer nivel es el de la información, es estratégico. Sin la información no se puede dar ninguno de los otros niveles que se vienen en los procesos de participación. Sin la información no podemos participar en una consulta; sin tener la información cierta, veraz y oportuna no podemos decir que tenemos iniciativa en los procesos del Estado; sin información no podemos adelantar ningún tipo de fiscalización; sin información no podemos llegar a escenarios donde nos digan que concertemos; y en últimas, sin información no podemos ejercer la autogestión.

En este orden de ideas, no se puede pensar que las entidades estarán más controladas y funcionarán mejor, por el simple hecho de multiplicar el papeleo en los procesos administrativos, solicitar cada día más y mayores informes o por concurrir todos los organismos de control, con distintas solicitudes frente a los mismos hechos. Por ello, hay que considerar como un imperativo racionalizar estas acciones de control y fortalecer la participación en el control social, de manera que privilegiemos *calidad y pertinencia*, para cualificar la contribución a la gestión de lo público.

## ¿QUÉ PODEMOS DECIR DEL CONTROL SOCIAL?

Podemos decir que el control social como espacio de la democracia directa, facilita la democratización del Estado y de la propia acción de la sociedad. Dentro de este marco el control social lleva al diseño de una institucionalidad transparente en relación con la demanda de la sociedad, que condiciona tanto al Estado, como a los representantes de la sociedad civil, a la utilización de mecanismos democráticos de elección de sus representantes, visibilidad de sus decisiones e intervenciones y a que sean organizaciones y espacios abiertos a la influencia de todos los ciudadanos y ciudadanas.

Además, el control social surge como una forma sustancialmente diferente de las formas tradicionales de control: político, fiscal, judicial, interno, disciplinario; pero igualmente es un escenario de interacción de Estado/sociedad civil. Pero por encima de estos controles está el control ciudadano, que es el que nos permite acercarnos a las realizaciones del Estado, a la vigilancia de





los recursos y a la procura de la eficiente prestación de servicios que mejoren las calidades de vida.

El Plan Nacional de Formación para el Control Social precisa una definición de Control Social<sup>15</sup>: *"Forma de participación ciudadana que permite a las personas y a las organizaciones de la sociedad influir en las condiciones de modo, tiempo y lugar como se desarrolla la gestión de lo público. Es decir, orientar, corregir, rectificar las decisiones, la administración y manejo de recursos, el tiempo y el lugar de la realización de servicios y programas, con el objetivo de contribuir al logro de los objetivos propuestos, la eficiente y transparente utilización de los recursos, la prestación equitativa de los servicios y el cumplimiento de los fines esenciales del Estado, reflejado en el mejoramiento de las condiciones de vida de la comunidad"*.

En ese orden de ideas, el control social es un espacio real de democracia directa que nos permite acercarnos de una manera real a los procesos que se adelantan en nuestras localidades y en nuestra sociedad. Se fundamenta en el derecho y en el deber ciudadano de conocer, interactuar y evaluar, desde la construcción de una política pública, hasta la ejecución y gestión de la misma. Ese control social también nos permite una apropiación de la construcción colectiva de lo público a través de la articulación de la acción de los diversos actores que están involucrados en el proceso.

El control social nos permite participar dentro de los procesos a través de diversas maneras como: participando en la construcción de las políticas, en la gestión colectiva de los asuntos locales, presentando observaciones, sugerencias y las denuncias pertinentes, debidamente argumentadas, ante las autoridades cuando se haga necesario.

Es importante presentar denuncias, se deben presentar, es una obligación, ante la Fiscalía General de la Nación si es un delito; ante la Contraloría si se están perdiendo los recursos públicos, ante la Procuraduría o Personería si no se está cumpliendo con las funciones debidas.

Pero la participación y control social no se deben reducir únicamente a eso, hoy en día en virtud de esa dinámica que se ha venido presentando desde hace algunos años, no hay funcionario público que ejerza un cargo de dirección y responsabilidad que 3 o 4 años después de haber ejercido su cargo público no siga asistiendo a declaraciones en procesos judiciales, disciplinarios o fiscales que se han abierto en su contra. No quiero decir con esto que no se deban hacer, sino que ese proceso fiscal, disciplinario, penal, etc., que

<sup>15</sup> *Plan Nacional de Formación para el control social. Participación en el control social a la gestión pública. Serie Documentos de Consulta. Módulo 1. Imprenta Nacional, 2003, pág. 25*



se debe adelantar, es apenas una parte, pero ojalá no tengamos que llegar hasta allá porque eso querría decir que los ciudadanos estuvimos ausentes durante toda la etapa anterior. Si hubiéramos estado presentes posiblemente se hubieran evitado desviaciones de recursos, de decisiones, abusos de autoridad, etc.

El control social también permite entonces, observar esas desviaciones que se pueden presentar en los acuerdos sociales, como corrupción o abuso de autoridad. Igualmente permite hacer un seguimiento al cumplimiento de los términos del acuerdo social en aspectos como la satisfacción de las necesidades básicas, la redistribución y el ejercicio equilibrado del poder, procedimientos democráticos, asignación transparente de recursos, etc.

En Colombia, los ciudadanos tienen el derecho de conocer, interactuar y evaluar la gestión de lo público, es decir, apropiarse de la construcción colectiva del trabajo entre la ciudadanía y el Estado. También se tiene derecho a controlar lo que hacen todos aquellos ciudadanos que representan los intereses de la comunidad y que han sido elegidos voceros de la misma. En otras palabras, el control social es la interlocución constante y cotidiana entre la sociedad civil y los gestores de lo público.

En las entidades públicas se debe garantizar el ejercicio del control social como un derecho y un deber de los ciudadanos y ciudadanas de acceder a la información, tomar parte en las decisiones que los afectan y aportar para la apropiación y la construcción colectiva de lo público. Con este planteamiento, se genera en la ciudadanía, una mayor capacidad de argumentación –cualificada y técnicamente soportada–. De igual manera, se deben privilegiar acciones de investigación, comunicación y formación, que permitan aplicar metodologías, instrumentos y procesos pedagógicos orientados al fortalecimiento de la capacidad de las comunidades para organizarse y garantizar su sostenibilidad en el tiempo.

### **RESULTADOS QUE DEBE DAR EL CONTROL SOCIAL:**

- Visibilidad de las decisiones e intervenciones en lo público.
- Generación de mayor confianza entre los ciudadanos y los responsables de lo público.
- Aumento en los niveles de eficiencia y eficacia en la acción de la administración pública.

### **PASOS SUGERIDOS PARA HACER EL CONTROL SOCIAL:**

1. Determinar cuál va a ser el escenario del control social. Un proceso, un plan, una política, programa, proyecto, etc. Reconocer los alcances, qué podemos hacer y qué no.



2. Acopio y clasificación de la información: Este es uno de los pasos más complicados, ya que por lo general si se encuentra la información, esta es desactualizada, desorganizada y poco pertinente, además del desconocimiento del funcionario que la facilita.
3. Sistematización y análisis de la información
4. Realizar observaciones y recomendaciones.
5. Seguimiento a recomendaciones con herramientas de control.
6. Desarrollar espacios de revisión y control compartidos.
7. Establecer instrumentos para la transparencia.
8. Generar procesos para elevar nivel y capacidad de incidencia en las políticas públicas.
9. Generar procesos organizativos.
10. Establecer un proceso permanente de rendición de cuentas a la comunidad.

## LA RESPONSABILIDAD Y LA CIUDADANÍA EN ESTE PROCESO

*La responsabilidad de un ciudadano en cooperación con otros, es la de crear o transformar el orden social que ella misma quiere vivir, cumplir y proteger para la dignidad de todos.*

Existe un elemento que es una condición fundamental para la vida de los ciudadanos y ciudadanas: *la responsabilidad*, pues representa no solo el respeto y la legitimidad de unas normas, estructuras y procesos, sino también las actitudes, la cultura, las creencias, la deliberación, la tolerancia y el respeto.

En este sentido, la gran responsabilidad del poder en ejercicio es la transparencia en la utilización de los recursos (no solamente económicos), pues de no ser así, se confundiría lo público con lo privado. Es igualmente importante la responsabilidad de quién detenta el poder ciudadano, otorgado mediante procesos de deliberación y democracia frente a sus representados. En esta misma lógica no se puede ser depositario de la confianza pública sin esquemas de control social y rendición de cuentas claros.

Por su parte, la ciudadanía debe considerar estos temas como un asunto primordialmente público y de construcción política, en donde el deber de la ciudadanía es colectivo, esa es su responsabilidad. Así, la ciudadanía se debe entender como un espacio de construcción de la esfera pública.

En la práctica, tiene que ver con hacer posible el ejercicio de gobiernos por discusión y no propiamente por decreto, con elaboración de agendas deliberativas y de concertación entre los diversos intereses. También se debe



generar habilidad para debatir y razonar con el propósito de ganar espacios a los diversos intereses que, por lo general, son poderosos, sectoriales y excluyentes.

La práctica ciudadana tiene la responsabilidad de complementar el exagerado decisionismo de la democracia delegativa, a través de consensos, en los que el ciudadano sea el que intervenga efectiva y eficazmente.

## ¿QUÉ RESULTA DE TODO ESTO? TEJIDO SOCIAL: LA MAYOR RIQUEZA DE UNA SOCIEDAD

Alexis de Tocqueville<sup>16</sup> tratando de buscar una explicación a la fortaleza de la democracia de Estados Unidos, dice: *"En los países democráticos la ciencia de la asociación es la ciencia madre; el progreso de todo lo demás depende de ella"*.

Decía Bernardo Toro que saber organizarse, saber asociarse es la ciencia maestra de una sociedad porque la asociación organizada produce autorregulación en la sociedad y permite más fácilmente la protección de los derechos<sup>17</sup>.

Es cierto, el primer paso para superar la pobreza en una localidad, región o sociedad, es crear y fortalecer las organizaciones. Ya se ha venido diciendo que uno de los indicadores de pobreza más severos es no estar organizado. Cuando la persona no está organizada no se siente obligada a respetar reglas con los otros ni con la sociedad (no tiene autorregulación) y al mismo tiempo su aislamiento facilita que otros le violen sus derechos (no tiene protección social).

Robert Putnam y su equipo de colaboradores examinaron cómo lo que se llama Sociedad Civil contribuye al éxito de la gobernabilidad y la democracia en determinadas condiciones. Argumentan que la pertenencia y participación en organizaciones sociales activas produce ciudadanos que de esa manera desarrollan capacidades sociales y políticas, en lo que llamó la formación de "capital social", entendido esto como el surgimiento de conocimientos, habilidades, calificaciones, aspiraciones y redes sociales y conductas que acrecientan los valores cívicos dentro de la comunidad<sup>18</sup>.

En otras palabras, el surgimiento de una cultura cívica y de respeto a ciertos valores que favorecen el desarrollo de la comunidad, ayuda a la democracia. La idea es tener un ciudadano activo, numeroso, movido al impulso de

<sup>16</sup> TOCQUEVILLE, Alexis de. *La Democracia en América*. Editorial Orbis. Barcelona. 1989, pág. 198.

<sup>17</sup> TORO, Bernardo. *La construcción de lo público desde la sociedad civil*. V Encuentro Iberoamericano del Tercer Sector. Memorias, pág. 3.

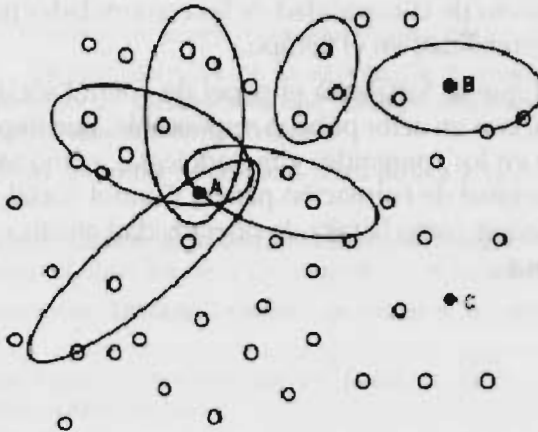
<sup>18</sup> PUTNAM, Robert. *Making democracy work. Civic traditions in modern Italy*. Princeton University Press, 1993, págs. 167 y ss.



virtudes de solidaridad y de respeto a los bienes comunes, con devoción por el bien público.

La importancia de una persona y su capacidad de incidir en su entorno están relacionadas con el número de organizaciones productivas a las que pertenece esa persona, lo que Jonh Sudarsky en su estudio sobre Capital Social en Colombia<sup>19</sup> llama densidad social. En este sentido sus actuaciones, su pensamiento y sus decisiones tienen una mayor posibilidad de afectar a más personas si existe alta densidad social. A mayor número de organizaciones productivas socialmente, mayor dinámica, fortaleza y autorregulación logra la sociedad y el Estado. El símil es textil dice Toro: "A mayor entramado y más hilos es más fuerte la tela"<sup>20</sup>.

Bernardo Toro presenta en la siguiente ilustración el símil de tejido social:



"Imaginemos que los puntos representan personas de un mismo barrio o de una sociedad. La persona "A" pertenece a cuatro organizaciones, "B" a una y "C" no pertenece a ninguna organización.

Si alguien pretende violarle un derecho a "A", su reacción por reclamar o proteger ese derecho hace vibrar o movilizar a más personas a través de las organizaciones a las que pertenece; está más protegido en sus derechos. Por su lado, "B" tiene menos posibilidades y "C" se encontraría rogando ayuda de persona en persona. No estar organizado es pobreza.

Pero, al mismo tiempo, si "A" quiere transgredir una norma o una costumbre tiene que pensarlo mucho. Al afectar a muchos, negativamente, va a

<sup>19</sup> SUDARSKY, John. *El Capital Social en Colombia*. DNP. Bogotá, 2001.

<sup>20</sup> TORO, Bernardo. *La construcción de lo público desde la sociedad civil*. V encuentro Iberoamericano del Tercer Sector. Memorias, pág. 3.



recibir el rechazo y/o el castigo social de muchos. Por tanto, "A" buscará controlarse más que "B", y "C" puede descontrolarse socialmente con facilidad. La organización produce autorregulación en la sociedad"<sup>21</sup>.

## ¿QUÉ PUEDO DECIR FINALMENTE FRENTE AL CONTROL SOCIAL?

Desde los actores del sector público se debe garantizar el ejercicio del control social como un derecho y un deber de los ciudadanos de acceder a la información, tomar parte en las decisiones que los afectan y aportar para la apropiación y la construcción colectiva de lo público. Con este planteamiento, se genera en los ciudadanos y ciudadanas, una mayor capacidad de argumentación –cualificada y técnicamente soportada–. De igual manera, se deben privilegiar acciones de investigación, comunicación y formación, que permitan aplicar metodologías, instrumentos y procesos pedagógicos orientados al fortalecimiento de la capacidad de las comunidades para organizarse y garantizar su sostenibilidad en el tiempo.

Además, para que se fortalezca el papel de control social, se debe tener una política clara, con un actor público responsable, que implemente una capacitación fuerte en los contenidos y metodologías, como se está trabajando desde el Plan Nacional de Formación para el Control Social. De esta manera se evitarán problemas como la falta de operatividad efectiva, sostenibilidad y cooptación política.

<sup>21</sup> Op. Cit. Pág 4



## BIBLIOGRAFÍA

- ALBI, Emilio. *Público y privado. Un acuerdo necesario*. Editorial Ariel, Barcelona. 2000.
- BANCO MUNDIAL - VICEPRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA. *Corrupción, desempeño institucional y gobernabilidad. Desarrollando una estrategia anticorrupción para Colombia*. Resumen Ejecutivo. [www.anticorrupción.gov.co](http://www.anticorrupción.gov.co)
- CORTINA, Adela. *Hasta un pueblo de demonios. Ética pública y sociedad*. Editorial Taurus, Madrid. 1998.
- CUNILL, Nuria. "La rearticulación de las relaciones Estado-sociedad: en búsqueda de nuevos sentidos". *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, No. 4. Caracas, 1995.
- y BRESSER, Luiz Carlos (Editores). *Lo público no estatal en la reforma del Estado*, Clad-Paidós, 1998.
- y BRESSER, Luiz Carlos. *Entre el mercado y el Estado: Lo público no estatal*. Ediciones Nueva Sociedad, CLAD. Caracas.
- GARAY, Luis Jorge. "Reflexiones en torno a la crisis colombiana. La transición hacia la construcción de sociedad" en Mandato ciudadano por la Paz, la Vida y la Libertad. Bogotá, *Agenda Ciudadana por la paz*.
- . "Repensar a Colombia, síntesis programática". Talleres del Milenio. Ideas para la paz. Editorial Alfaomega. Bogotá, enero 2002.
- GARCÉS LL., María Teresa; TARQUINO B. Carlos Andrés. *Lo público: una forma de redimensionar el papel del Estado y la sociedad civil en los procesos de control social*. SINDÉRESIS. *Revista de la Auditoría General de la República*. No. 6, septiembre de 2002.
- PLAN NACIONAL DE FORMACIÓN PARA EL CONTROL SOCIAL. *Participación en el control social a la gestión pública. Momento de Sensibilización*. Serie Documentos de Consulta. Módulo 1. DAFP, Ministerio del Interior y la Justicia, ESAP, Veeduría Distrital, Defensoría del Pueblo (otros). Imprenta Nacional, 2003.
- PUTNAM, Robert. *Making democracy work. Civic traditions in modern Italy*, Princeton University press, 1993, págs. 167 y ss.
- SANTOS, Boaventura De Sousa. *De la mano de Alicia. Lo social y lo político en la posmodernidad*. Siglo del Mundo Editores - Ediciones Uniandinas. 1998.
- SUDARSKY, John. *El Capital Social en Colombia*. DNP. Bogotá, 2001.



- SUNKEL, Oswaldo. "Auge, crisis y renovación del Estado. Una perspectiva de largo plazo" *Revista Foro*, No. 20. Bogotá, 1993.
- TOCQUEVILLE, Alexis de. *La Democracia en América*. Editorial Orbis. Barcelona. 1989, pág. 198.
- TORO, Bernardo. *La construcción de lo público desde la sociedad civil*. V Encuentro Iberoamericano del Tercer Sector. Memorias, pág. 5. Fundación Social, 2000.
- TORRES R., Edelberto. *La sociedad civil en la construcción democrática: notas desde una perspectiva crítica*. FLACSO.
- UVALLE BERRONES, Ricardo. El fortalecimiento de la vida democrática: la nueva relación del Estado y la sociedad civil. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*. No. 20. Caracas, junio de 2001.
- VEEDURÍA DISTRICTAL. Sentido de lo Público, Estado Participativo y Convivencia Ciudadana en la serie "Participación y Control Social de lo Público". Edición JAVERGRAF, Pontificia Universidad Javeriana. 2002
- VELÁSQUEZ C., Fabio E. en "La Veeduría Ciudadana en Colombia: En busca de nuevas relaciones entre el Estado y la Sociedad Civil" en Luiz Carlos Bresser Pereira, Nuria Cunill Grau (editores), *Lo público no estatal en la reforma del Estado*, Clad-Paidós, 1998.
- VERDESOTO C, Luis. Estímulos al Control Social de la Gestión Pública. *Programa de Fortalecimiento de las Organizaciones de la Sociedad Civil*. Banco Mundial. 2000.

## COMENTARIO

*Andrés Mauricio Blanco, estudiante de la Secretaría de Gobierno de Jueces de Paz para Bogotá. Algo que me interesó mucho en esta conferencia es que resaltó valores humanos dentro de lo importante que es la participación, la construcción política y la cultura de la pluralidad. Si nos damos cuenta, los índices de participación han crecido, por lo menos un 50%, pero hay que seguir construyendo más allá de lo que queremos alcanzar. Debemos aportar, no criticar. La gente puede construir, está este espacio de construcción, de política social, debemos seguir mejorando la calidad de vida.*



# FUNDAMENTOS Y PROCESOS ARCHIVÍSTICOS

*Hernán Parada Arias*

Profesional de la División de Programas Especiales  
del Archivo General de la Nación

**E**sta charla pretende orientarlos sobre la importancia de la organización en el manejo de los archivos, como veedores, como ciudadanos, como administradores, y lo que se puede exigir de las instituciones frente a la presencia de los documentos.

Para ambientar la charla, primero observaremos un video que trata sobre los procesos archivísticos.

## TEXTO DEL VIDEO

*“Ahora veremos cómo los documentos son una consecuencia directa de la administración a través de la estrecha relación existente entre la gestión documental y los procesos archivísticos. Esta relación íntima es la base temática a tratar en este documental.*

*La División de Clasificación y Descripción es el lugar donde se lleva a cabo ese íntimo encuentro entre la gestión documental y los procesos archivísticos. Dos de las funciones de esta división son: Recibir las transferencias de las diferentes entidades de la Administración Central y difundir los lineamientos técnicos en ellas, con el fin de dar cumplimiento a las normas establecidas por los distintos manuales de procedimiento.*

*Existen tres pasos técnicos fundamentales dentro de los procesos archivísticos. Estos son: La clasificación, la ordenación y la descripción documental.*



## CLASIFICACIÓN DOCUMENTAL:

*El Archivo General de la Nación, como establecimiento público del orden nacional tiene como misión fundamental diseñar la política archivística del país, implantar y dirigir el Sistema Nacional de Archivos, conservar, proteger y difundir la memoria colectiva de la Nación. Una de sus funciones primordiales es promover la organización y el fortalecimiento de los archivos del orden nacional, departamental, municipal y distrital para organizar la eficacia de la gestión del Estado y la conservación del patrimonio documental. Así es como la clasificación documental parte de la estructura orgánica de la entidad que produce la documentación, los documentos son el producto de la gestión administrativa de cada entidad. En los actos administrativos de creación y en los manuales de procedimiento se encuentra la misión de cada entidad, sus funciones, medios y apoyos fundamentales. Cada uno de estos manuales genera necesidades y estilos de producción de documentos con características muy propias y para ello existen las normas que el Archivo General de la Nación se empeña en hacer cumplir.*

*Al hacer la labor de clasificación se respetan las funciones de las unidades productoras. Estos son los pasos técnicos llevados a cabo siguiendo el principio básico que va de lo macro a lo micro.*

*Tomamos como ejemplo los documentos del Ministerio de Hacienda. Nicolás Narváez, profesional universitario, nos va a narrar cómo es el proceso de clasificación documental dentro de esta división:*

*“Inicialmente recibimos la documentación en paquetes, por ejemplo, llegó una transferencia de aproximadamente 8.000 paquetes que llegaron al Archivo General de la Nación desde el Ministerio de Hacienda para que aquí desarrolláramos el proceso de clasificación. En primer lugar, de acuerdo con el fondo documental se clasifica, en ese caso como “Ministerio de Hacienda”. Más adelante, dentro de la documentación perteneciente al “Ministerio de Hacienda” lo clasificamos por temas o asuntos, que para nuestro ejemplo es “nóminas”. Posteriormente ubicamos una carpeta rotulada respectivamente: “Ministerio de Hacienda- Nóminas” y más adelante la ubicamos con el resto de carpetas que se identifican con el mismo tema o asunto”.*

*Los sistemas de ordenación documental son: el numérico, como en los acuerdos; el cronológico, presente en los contratos, por ejemplo; el mixto, como el numérico-cronológico, presente en las resoluciones; el alfabético, como en las historias laborales en las que se piden las cédulas de ciudadanía de los interesados.*

*A su vez el sistema de ordenación alfabético se encuentra subdividido en: onomástico, que toma en cuenta las personas naturales o jurídicas; el toponímico que precisa el origen geográfico de la documentación y el temático o por asuntos como, por ejemplo, en un informe de gestión.*

*Ahora hablaremos de los distintos instrumentos de descripción. En el primer nivel tenemos las guías de consulta que describen genéricamente los fondos documentales indicando sus características fundamentales, los organismos que los originan, fondo y secciones, las fechas extremas y el volumen de la documentación. En el*



*segundo nivel tenemos el inventario que describe en forma sistemática y detallada las unidades de un fondo siguiendo la organización de las series documentales. Llegamos al tercer instrumento de descripción, el catálogo que describe las unidades documentales de una serie. Concluimos por el elemento más específico, el índice, una lista alfabética o numérica de términos onomásticos, toponímicos, cronológicos y temáticos contenidos, tanto en los propios documentos como en los instrumentos de descripción”.*

Damos inicio a nuestra conferencia haciendo una reflexión sobre los fundamentos de la archivística, algunos términos que no son comunes y que es necesario conocerlos para homogenizar el lenguaje de la gestión documental y el lenguaje que se habla entre los archivistas, los usuarios y las personas que producen los documentos.

Los archivos son un instrumento indispensable, son el lenguaje natural de la administración pública en tanto que en ellos se plasma la gestión de la administración. Nacieron hace muchos miles de años, y siempre se hicieron con el propósito de llevar unos registros, unas cuentas y servir de antecedente. Hoy en día estamos perdiendo esa perspectiva de los archivos y no se están viendo con la utilidad que les corresponde sino que se ven como un subproducto de la administración, no hay una conciencia del valor que se les debe dar a los documentos de archivo.

En algunas entidades se presentan situaciones de desgüeño archivístico que puede obedecer a múltiples factores, principalmente a una notoria ausencia administrativa en tanto que los encargados no aportan los recursos suficientes para la organización de los archivos, no les dan el valor que les corresponde sino que los documentos se tratan como algo que empieza a hacer estorbo y de lo cual es necesario deshacerse. Hay una inconciencia del valor como documento probatorio.

En ocasiones las administraciones crean la oficina de archivo con el único propósito de cumplir con la Ley 594 o con alguna otra norma que lo establece. Pero no operan ni tampoco generan la conciencia que requiere un archivo, no generan la confianza, en las oficinas se le saca copia al original y dos copias, una por si acaso se pierde en el archivo. El archivo necesita recuperar esa confianza de la organización y la administración para que tenga una utilidad. No existe una verdadera organización archivística que identifique claramente las funciones de la oficina de correspondencia con las funciones del archivo de gestión, con la labor que desarrolla el archivo central y con la del archivo histórico, sino que en un solo depósito se revuelven todas esas actividades, una tiene que ver con la otra, y supuestamente, con el propósito de aprovechar los recursos, a una persona se le encargan las cuatro tareas pero sin identificar plenamente la función que desarrolla cada una de ellas enmarcada dentro de un programa de gestión documental.



Esta situación puede deberse también a que en la estructura orgánica de la institución se cataloga al archivo con un bajo perfil; el archivo se mezcla con otras actividades, como por ejemplo, con servicios generales, de inventario o de almacén y no se le da la importancia que le corresponde. El departamento de archivo y correspondencia se le delega a cualquier funcionario sin especificarle cuáles son las tareas o los propósitos para los cuales ha sido nombrado.

Existe un desconocimiento voluntario o involuntario de la normatividad que rige la actividad archivística en el país. Nosotros tenemos normatividad desde antes de la época republicana, inclusive hay documentos de leyes de la República de 1913 en adelante, donde se les ordena a los funcionarios de la administración pública entregar sus archivos debidamente inventariados una vez dejen su cargo. Tanto antes como ahora, algunos funcionarios que salen se llevaban el archivo para su casa.

Pero no se debe olvidar que en el país existen leyes como la 80 de 1989, la 594 de 2000, la 734 de 2000 (Código Único Disciplinario) y muchas normas más que obligan a las administraciones a la creación, organización, funcionamiento y prestación de un buen servicio de archivo. Sin embargo, estas leyes no siempre son acatadas y tampoco hay quien las recuerde cuando así se requiera.

La Ley 594 ordena a las administraciones la creación y funcionamiento de un programa de gestión documental y la elaboración y puesta en práctica de la tabla de retención documental. Sin embargo, esta tabla es otro instrumento que algunas instituciones elaboran solamente por cumplir con la circular 01, con la ley o con el decreto 1382 de 1995, pero se queda solamente en una formalidad, en un libro más. Es necesario tener en cuenta la implementación de estos instrumentos de trabajo para la organización de los documentos de archivo. Ocurre también que los administradores, aun conociendo las normas y la metodología para la organización de los archivos, hacen caso omiso de esas normas y se preocupan por otras actividades supuestamente prioritarias dentro de la institución.

No hay un perfil, una motivación, una sensibilización y capacitación para los funcionarios de archivo. El funcionario de archivo está catalogado como la persona de más bajo perfil, la de salario más bajo, la persona problemática que no tiene otro lugar dentro de la institución. No se ha reconocido la importancia de un buen perfil del funcionario de archivo, y en cambiar esta idea es con lo que todos debemos comprometernos, en posicionar nuestra labor archivística y lograrla como una profesión igual a las demás, reconocerla como una de las unidades más importantes dentro de la institución. Casi siempre en las capacitaciones que hacemos reflexionamos frente a este aspecto poniendo como ejemplo la situación de un gerente, el alcalde, el administrador o el director, de una institución que algún día no pudiera acceder al archivo, no podría hacer mucho para resolver o atender sus trámites.



Generalmente cuando se presenta una demanda contra el Estado es este quien pierde, no necesariamente porque haya hecho mal las cosas, sino porque no tiene los elementos probatorios para decir lo contrario, los documentos sí existen, están en el depósito pero no hay forma de encontrarlos.

Esta situación de desorden y desgüeño con respecto a los archivos también obedece a otra circunstancia que no es desconocida, el espacio físico que se le asigna a los archivos dentro de la institución. Casi siempre se le destina el lugar más inapropiado: debajo de una escalera, en el sótano, etc. A la oficina de archivo es necesario proporcionarle un espacio, una bodega, un local para la organización, para la conservación de los documentos que ofrezca condiciones físicas, ambientales y de seguridad adecuadas, de manera que garanticen la prolongación de los documentos en el tiempo. Tampoco se le da a los archivos un espacio donde los ciudadanos, los veedores, la propia administración pueda realizar sus consultas, entonces estas se terminan haciendo en la cafetería, o en cualquier otro espacio donde los documentos están en riesgo de perderse o dañarse. Son situaciones de peligro que suceden dentro de una institución por no tener los espacios adecuados para la consulta de los documentos. Tampoco se tiene un espacio para la realización de procesos archivísticos dentro de la institución.

Sucede también que hay instituciones que tienen sus archivos muy bien organizados, pero están con llave, pero un archivo se organiza, justamente para prestar su servicio especial que es el de la información, para la consulta de los ciudadanos, de los investigadores, y de todo aquel que desee ingresar para realizar consultas académicas, administrativas, etc.

En ocasiones se da en los archivos la administración por un tercero donde es muy difícil acceder a los documentos inclusive para la propia administración.

Hay una permanente ausencia de los organismos de control frente a los archivos, en ocasiones, las contralorías, las personerías, los jefes de control interno y todas aquellas personas que ejercen control frente a las instituciones, que realizan auditorías, simplemente piden documentos para revisar cuentas, trámites, pero no se dan cuenta si el archivo está o no organizado. Esa es una falacia, no se puede obligar a las instituciones a entrar en este proceso de organización de archivos si el propio Estado no los tiene en cuenta. Quien más necesita tener unos archivos bien dispuestos y ordenados es el Estado y los entes de control.

Este panorama de desgüeño administrativo frente a los documentos de archivo genera deficiencia administrativa, demora en los trámites, inconformismo en la ciudadanía, en los usuarios del servicio y en las instituciones. Se sabe que un usuario mal tratado solo regresará a la institución si le es indispensable.



## ¿QUÉ ES REALMENTE UN ARCHIVO?

Como vemos en la definición dada por la Ley 594 de 2000, esencialmente es un conjunto de documentos. La administración pública se expresa a través de documentos, es su lenguaje natural. No interesa ni su fecha, ni su forma, ni soporte material, todos los documentos que se producen a diario, en disquete, en papel, grandes o pequeños, son documentos de archivo, que fueron acumulados en un proceso natural. Esa es una característica de los documentos de archivo, que nacen de acuerdo con unas relaciones causa-efecto que suceden en las administraciones y que se producen en un proceso natural durante los trámites administrativos que buscan la solución de un asunto. Dichos documentos fueron producidos o recibidos por una institución en razón de sus funciones. Este es un principio básico, el principio de procedencia, y que vamos a ver más adelante. Todo documento de archivo está ligado a unas funciones institucionales o a unas funciones que han sido otorgadas a una dependencia, dicha dependencia en desarrollo de sus funciones produce unos documentos, sin embargo, muchos de esos documentos no son el resultado de las funciones sino que son, por ejemplo, periódicos, revistas, hojas de vida, ofertas de productos o de servicios, todos estos documentos, se guardan, aunque no debería ser así. Uno de los principios básicos para entender la organización de los archivos es identificar cuáles son los documentos de archivo que fueron producidos en razón de unas funciones.

Por otro lado, un archivo no está completo si no presta el servicio de información, en primer lugar a la propia administración o a la persona que los produjo, y en segundo lugar a otras oficinas, a los ciudadanos o al Estado. Pero siempre un documento de archivo se hace con el propósito de ser fuente primaria de información a diferencia de los documentos bibliográficos que el investigador elabora con el propósito de narrar un hecho o una historia. De aquí que los documentos de archivo tengan la particularidad de ser únicos e irremplazables. El documento de archivo que se perdió difícilmente se puede recuperar, a no ser que se tenga una fotocopia. A diferencia de los libros, que si se pierden se pueden adquirir otros, por eso la importancia de la organización y conservación de los documentos de archivo.

Es necesario para la organización de los documentos de archivo tener presente que dentro del programa de gestión documental hay unas fases archivísticas. En el año 2001 el Archivo General de la Nación expidió el acuerdo 060 que habla sobre la administración de las comunicaciones oficiales con el propósito de incluir este primer paso de los documentos dentro del programa de gestión documental. No se podían desligar las unidades de correspondencia de todo el proceso de gestión documental, la unidad de correspondencia que administra las comunicaciones oficiales ahora hace parte de un programa



de gestión documental, es allí donde se recibe, se radica y se registra la comunicación que ingresa o sale de las instituciones.

Igualmente dentro de las fases archivísticas encontramos el archivo de gestión, que está compuesto por los documentos que se producen a diario en las dependencias en razón de las funciones que allí se cumplen, estos son documentos que están en constante consulta por la propia oficina o por otras que lo requieran y que están en la búsqueda de solucionar un asunto. Por ejemplo, la historia laboral de un funcionario no se traslada cada cierre de año, ni tampoco un contrato de prestación de servicios, un contrato de obra de 2 ó 3 años no se puede trasladar al archivo central cada cierre de año. De aquí la importancia de identificar qué es el archivo de gestión. Hasta que ese asunto del que trata el documento no haya sido resuelto no se debe trasladar al archivo central, que es la segunda fase de formación del archivo.

La Ley 594 le ordena a la administración pública la organización de sus archivos siguiendo estas 3 fases de formación de archivos, deben tener muy bien definidos el archivo de gestión, el central y el histórico, cada uno cumpliendo con la misión que le corresponde.

En el archivo central, de acuerdo con lo establecido en la tabla de retención documental, estarán los documentos que fueron transferidos por los distintos archivos de gestión, y los cuales están referenciados en la tabla de retención documental. Muchos documentos que llegan a la oficina podrán ser destruidos allí porque no revisten la importancia que corresponde para enviarlos al archivo central. Este proceso de valoración documental para establecer el momento de transferencia de los documentos lo debe establecer el comité de archivo de cada institución, que es un conjunto interdisciplinario de personas que evalúa y valora los documentos para conocerles su valor administrativo, legal, fiscal, contable o técnico con el propósito de establecer los tiempos apropiados de conservación de los documentos en uno u otro archivo. Aunque los documentos que están en el archivo central ya no son requeridos con frecuencia por las oficinas siguen teniendo vigencia administrativa, fiscal o contable. Por ejemplo, un contrato de prestación de servicios que ha finalizado puede ser transferido al archivo de gestión y trasladarse al archivo central y permanecer mínimo por 20 años con el propósito de seguir atendiendo la demanda de consulta por cuestiones administrativas, legales, fiscales o contables.

Igualmente se requiere efectuar la correspondiente valoración documental para efectuar la transferencia de los documentos del archivo central al archivo histórico. Para el caso de las entidades del orden nacional, la Presidencia, los Departamentos Administrativos, los Ministerios, su archivo histórico es el Archivo General de la Nación, la Ley General de Archivos también establece que las entidades territoriales deben crear sus fases archivísticas, es decir



que los departamentos, los municipios deben tener su archivo histórico, para transferir allí los documentos que tienen unos valores secundarios, que están relacionados con los valores para la ciencia, la investigación, la cultura y para la construcción de la historia local, regional o nacional.

Para lograr una adecuada organización de los documentos de archivo necesitamos tener unos controles. En este caso nos referimos a algunos interrogantes que con frecuencia nos planteamos en las oficinas. Uno de ellos es ¿dónde estará el documento? Buena parte del tiempo de los administradores lo pasan en las oficinas buscando documentos y haciéndose esa pregunta, y no habrá un sitio preciso para la localización del documento si no están establecidas las fases archivísticas, si no está organizado el archivo. El documento podría estar en la oficina de correspondencia, en una unidad administrativa atendiendo el trámite que corresponde, o en el archivo de gestión. El documento de archivo al llegar a la oficina de correspondencia se le debe dar el trámite de manera inmediata, atenderse oportunamente y tanto el original como la respuesta debe ir al expediente. El documento debe estar en el archivo de gestión, en el central o en el histórico o puede estar en un proceso de restauración o de reprografía, es necesario tener control sobre los documentos. Averiguar si dentro de la institución existen los controles suficientes para saber si el documento lo tiene un usuario interno, o un externo, si se dejó el registro correspondiente en la oficina, certificando el préstamo del documento. Las entidades carecen de un reglamento de consulta de documentos por eso es que los funcionarios se los llevan del archivador sin dejar registro y luego nadie responde.

Las entidades deben reflexionar sobre los instrumentos con los que cuentan para la recuperación de la información y de los documentos, si quedó el registro de quién lo sacó, quién lo prestó y cuándo lo devuelve. Si existen los catálogos, los inventarios, los índices y otros instrumentos de descripción archivística que permitan la localización oportuna de los documentos y de la información para poder prestar adecuadamente ese servicio.

Para llegar a una adecuada organización del archivo se requiere hacer caso a dos principios fundamentales:

**El principio de procedencia:** Está relacionado con la identificación de los documentos ubicándolos en la dependencia o entidad que los produjo de acuerdo con su misión y las funciones que les dieron origen. Por ejemplo, si estamos hablando de las historias laborales, por función, estarán en la oficina de personal y no en otra parte. La identificación del principio de procedencia tiene que ver con conocer la función que produjo el documento, la unidad administrativa que lo tramitó, esto identifica la estructura del fondo. El principio de procedencia nos establece el fondo, las secciones y las subsecciones documentales.





**Principio de orden original o natural:** Tiene que ver con la ubicación de los documentos dentro del expediente colocándolos allí, en el orden en que van llegando, en el orden en que se suceden los trámites administrativos, que cuando se consulte el expediente este refleje cuál fue el proceso o el trámite administrativo que dio lugar a solucionar ese asunto. Es decir, cuando se abre una carpeta, el primer documento será el más antiguo y el último será el más reciente dentro de ese proceso.

Entonces, los archivos, por ser el lenguaje natural de la administración pública, se organizan con el propósito, en primer lugar de servir de fuente de información y como antecedente para la propia administración que los produjo, que es el principal usuario. Con un buen archivo, la administración es eficiente, puede atender los trámites de manera oportuna, puede resolver los asuntos de manera inmediata y eficaz a sus usuarios. Los usuarios de las entidades públicas y privadas casi siempre son los ciudadanos, que son los principales beneficiarios del servicio de consulta en los documentos de archivo. Los documentos deben estar disponibles para ellos, en atención a lo que ha establecido la Constitución Nacional con respecto al servicio de información. Los veedores, los políticos, el Ministerio Público y todos los entes de control son los que con frecuencia consultan y son también beneficiarios en un buen servicio de archivo.

Los documentos también son muy útiles para la ciencia, la investigación y la cultura. En los archivos también se expresan manifestaciones artísticas, culturales y se refleja el devenir y la evolución histórica de las instituciones y en ellos se plasman los hechos que le ocurren diariamente a las entidades que son el reflejo para en el futuro poderlas conocer y estudiar. Todas las disciplinas del saber, las sociales, la economía, la medicina, el derecho, etc., siempre harán uso de los documentos para constituir el patrimonio histórico documental, regional o nacional.

Por ejemplo, el Archivo General de la Nación se enorgullece de tener documentos que datan de los años 1500, los cuales están a disposición de los usuarios y que hacen parte del patrimonio documental de la Nación.

De nada servirían los procesos de clasificación, descripción y ordenación de documentos si no se presta el servicio de información.

**La clasificación documental:** Está relacionada con la identificación de los documentos de acuerdo con la función que los produjo, nos establece la estructura del fondo, nos da a conocer el fondo documental, las secciones, subsecciones, las series y subseries de acuerdo con las agrupaciones documentales. El fondo documental son todos los documentos que produce una institución, las secciones son las agrupaciones documentales pertenecientes a las divisiones administrativas de primer nivel jerárquico dentro de la estructura orgánica de la institución. Las subsecciones están relacionadas con agrupa-



ciones de subdivisiones y las series y subseries relacionadas con agrupaciones documentales dentro de una sección o dentro de un grupo administrativo.

**La ordenación documental de las series:** La establece la tabla de retención documental, ésta nos identifica el orden que se le va a dar, las que pertenecen a una u otra dependencia y el orden interno dentro del archivador de cada una de las oficinas. Dicha ordenación está reflejada en la codificación o en el orden interno que se le haya dado en el momento de la elaboración de la tabla de retención documental. La ordenación de los expedientes está dada entonces, por un principio de ordenación numérica, alfabética o el principio de ordenación que más se ajuste al tipo de expedientes que estamos ordenando. Este método debe ser el único, no es recomendable estar cada 8 días cambiando de metodología de ordenación. Igual sucede con la ordenación de los documentos dentro de los expedientes del más antiguo al más reciente, para realizar una foliación coherente y poder consultar adecuadamente.

**La descripción documental:** Está relacionada con la extracción de datos característicos de un expediente, de una serie documental o de un asunto en particular, con la intención de plasmarlos en unos instrumentos de descripción archivística o de control de documentos de archivo. Entre estos instrumentos tenemos la tabla de retención documental, la cual nos permite establecer en qué dependencia están ubicados los documentos. Igualmente, es necesario efectuar procesos de descripción archivística con el fin de elaborar inventarios, para elaborar guías generales o específicas, catálogos o índices y todo tipo de material descriptivo que le permita a la comunidad, al Estado y a la propia administración acceder de una manera sencilla a los documentos de archivo.

Cuando se hace la transferencia documental del archivo de gestión al archivo central es necesario elaborar un inventario de transferencia documental. No es suficiente el memorando que se le envía al encargado de archivo, esta persona requiere saber, cuántos expedientes se le envía, cuántos folios tiene cada carpeta, a qué fecha corresponden, de qué dependencia provienen, para que cuando se realice una consulta ya todo esté ordenado y fácil de acceder.

## **FUNCIONES DEL ENCARGADO DE ARCHIVO:**

El jefe del archivo del municipio o de la institución parece que no hiciera nada, sin embargo es el encargado de muchas labores. Las personas que trabajan en los archivos deben convertirse en los gerentes de la administración documental y tener conocimiento de cuál es su accionar, cuáles son sus funciones y hasta dónde podrían llegar a hacer propuestas de desarrollo archivístico. Sus funciones principales son:

1. Elaborar, publicar y difundir instrumentos de descripción archivística. De nada sirve un jefe de archivo y diez personas que lo acompañen que no



tenga los instrumentos para informar al ciudadano sobre cuáles son los documentos que tiene disponibles para consulta, y así puede sustentar su gestión sobre estas consultas, puede rendir una información adecuada sobre cuántas consultas atendió el archivo, la cantidad de dinero que no perdió la administración por demandas por haber aportado las pruebas adecuadamente. Ese servicio de consulta es el motivo fundamental de la organización de los archivos y es la meta que se debe proponer el jefe del archivo de cada entidad.

2. Propender para que las normas nacionales y las metodologías recomendadas por el Archivo General de la Nación sean cumplidas. El Archivo General de la Nación ha fijado parte de la normatividad y metodología para la organización de los archivos. Existe, por ejemplo, el Acuerdo 38 del 2002 que establece la elaboración de tablas de retención documental y su implementación, el Acuerdo 60 que habla sobre la creación de las unidades de correspondencia y la administración de las comunicaciones oficiales y el Acuerdo 42 del 2002 sobre la organización de los archivos de gestión. El encargado del archivo es quien debe fijar unas políticas y una reglamentación interna que ordena la aplicación de la normatividad y metodología dentro de la institución.
3. Hacer el acompañamiento que corresponde a las unidades administrativas para que se aplique de manera adecuada la organización del archivo y para que se efectúen las transferencias adecuadamente y con la metodología que se recomienda, cuyos documentos deben ir debidamente foliados, sin ganchos, sin material extraño para evitar el deterioro.
4. Las instituciones y los jefes de archivos son las personas que deben garantizar la vida de los documentos, ofrecer estantería, equipos y mobiliario adecuado para la conservación de los documentos de archivo. Los usuarios merecen respeto al consultar los documentos, y no es ético ni de buen gusto que tengan que consultar un costal lleno de papeles, sino un lugar limpio y organizado.
5. Llevar a cabo actividades culturales de difusión, a través del registro de la historia institucional, mediante la investigación y la publicación de memorias, la realización de exposiciones y otro tipo de actividades que hacen valer los archivos como patrimonio documental de la institución.
6. Elaborar estudios y proyectos para la implementación de tecnologías. En la actualidad las instituciones y los administradores modernos también se están dejando deslumbrar por la tecnología y cualquier empresa privada les ofrece el servicio de microfilmación o digitalización a cambio del montón de papeles para reciclaje. Lo que están haciendo es tomar ese montón de papeles desorganizados y pasarlos en igual desorden al microfilm. Lo primero que hay que hacer es desarrollar estudios para



la implementación de tecnología. Eso cuesta, entonces, es necesario saber lo que merece ser microfilmado o digitalizado y lo que no. Si los documentos ya están organizados se va a poder pasar a otros procesos, advirtiendo que la Ley 594 establece que las instituciones pueden emplear tecnología de punta siempre y cuando se garanticen unos aspectos muy particulares: que la información sea inalterable, que permanezca de manera original en cualquier tiempo y que se pueda reproducir, que se garantice la conservación de la información y que se pueda tener acceso a ella de manera oportuna. Cuando se pretende digitalizar o realizar otros procesos hay que pensar en si la institución está en la capacidad de hacer periódicamente migraciones de información a nuevos soportes, a nueva tecnología, permanentemente, cada año, o cada 2, para poder leer esa información, de lo contrario se perdería la historia institucional.

### **¿CÓMO SE PODRÍA EJERCER EL CONTROL SOCIAL?**

El control social no se hace por lo que cuentan los funcionarios o los servidores públicos, siempre se debe hacer a través de los documentos de archivo que son la prueba fehaciente, son el testimonio por medio del cual se ha expresado la administración. Los documentos son el único medio para realizar las investigaciones, es allí donde se pueden realizar de manera eficiente y oportuna.

### **PREGUNTAS Y COMENTARIOS**

*P/. ¿Cómo se organizan los archivos en una biblioteca de colegio?*

*R/. Para organizar un archivo en un Colegio, por ejemplo, hay que tener primero en cuenta que el archivo, la biblioteca y los centros de documentación son tres dependencias distintas. Cada uno cumple su misión y su función, cada uno con sus connotaciones y sus procesos, lo ideal es que cada uno trabaje de manera independiente.*

Los procesos archivísticos siempre son los mismos, clasificación, descripción y ordenación, la metodología para la organización de un archivo es la misma en cualquier entidad. El vigilante de que se efectúen adecuadamente estas metodologías y que se estén aplicando somos todos, los ciudadanos, los veedores, el Archivo General de la Nación, quien tiene el derecho de realizar procesos de inspección y vigilancia para verificar el cumplimiento de las normas, pero eso también lo puede hacer cualquier ciudadano si detecta que en su institución, en su municipio, hay negligencia administrativa en cuanto a los archivos, puede poner de manifiesto la queja para que los entes de control correspondientes inicien las investigaciones.



*P/. ¿Cómo se ordena una hoja de vida?, cómo se folian las nóminas?*

R/. En este año 2003 la Presidencia, la Función Pública y el Archivo General de la Nación se reunieron con el propósito de analizar la reestructuración del Estado, de allí surgió la inquietud de ejercer un control eficiente sobre las historias laborales. Se publicó la Circular 04 del 2003 que le ordena a la administración pública la organización de las historias laborales atendiendo al principio de orden natural. Lo que ocurre es que algunas instituciones no están siguiendo este orden. Las instituciones que no sigan este orden deben empezar hacerlo. Todo documento que ingrese al archivo central necesariamente debe ir foliado para efectos de control y de posterior microfilmación.

*P/. ¿Los servicios de archivo deben ser prestados siguiendo canales dispuestos por la Ley?*

R/. Es necesario hacer valer nuestro derecho al acceso a la información. Pero sin omitir que hay documentos que son de uso restringido, por ejemplo, las historias clínicas, las historias laborales, etc. y si se viola el derecho a la intimidad se podría estar afectando la honra, el buen nombre de una persona o la seguridad nacional. Cuando los entes judiciales solicitan documentos deben hacerlo mediante un oficio, necesariamente hay que ejercer control sobre estos documentos

*P/. ¿Por medio de qué norma se obliga la elaboración de Tablas de Retención Documental?*

R/. Desarrollar las tablas de retención documental es un ordenamiento establecido por la Ley 594 en su artículo 24; este le dice a las instituciones que deben elaborar e implementar estas tablas, y el Archivo General de la Nación en el Acuerdo 38 del 2002 les dice cómo se deben implementar.

Las tablas de retención documental para las entidades del orden nacional las aprueba el Archivo General de la Nación, para las entidades territoriales las aprueba el Consejo Departamental de Archivos. Para que este las apruebe deben incluir las tablas de retención de cada una de las unidades administrativas, una introducción donde explique la metodología empleada en la elaboración de la tabla, un glosario de términos específicos, los actos administrativos de creación y funcionamiento de cada una de las dependencias, el organigrama de la institución y el acta de comité de archivo de la institución donde se dé aval a esas tablas de retención.

# NORMATIVIDAD REFERIDA A LOS ARCHIVOS Y EL CONTROL SOCIAL

*José Alberto Giraldo*  
Abogado

**M**e corresponde hablar sobre las normas que regulan los archivos y qué tiene que ver esto con el control social.

En primer lugar vamos a hablar sobre los antecedentes de la Ley 80 de 1989. Esta Ley es por la cual se crea el Archivo General de la Nación y se dictan otras disposiciones. Anterior a la Ley 80 existía en Colombia una institución que se llamaba Colcultura y allí existía la dependencia "Archivo Nacional". Esta institución dependía directamente del Ministerio de Educación. Su función concreta era ser el archivo histórico de la Nación. Esto significa que la política archivística en Colombia, hasta antes de 1989 se basó, fundamentalmente en el cuidado de los documentos de carácter histórico.

A partir de la Ley 80 de 1989, el Estado empieza a ver la necesidad de regular el manejo de la información y concretamente el manejo de los documentos mirando tres aspectos fundamentales: La modernización del estado, la transparencia administrativa, y el que tenía que ver con la lucha contra la corrupción. Estos fueron los tres elementos que motivaron al Estado en un principio para crear una institución que se llamara Archivo General de la Nación.

¿Por qué estos tres elementos? En primer lugar, el manejo de la información y los documentos tiene que ver con la modernización del Estado, básicamente se planteaba que en el Estado no había modernización por cuanto no existía una cultura del manejo de la información. Se fundamentaban en lo que sucedía y aun sucede frente al problema de nuevos directores, de nuevos



ejecutivos dentro de la institución pública, porque tenemos un sistema presidencial que cambia cada 4 años y básicamente cada cambio de Gobierno conlleva un cambio en la administración pública en todos sus niveles. Lo que sucede es que en el momento del cambio, al nombrarse nuevos administradores o gerentes en las instituciones estos carecen de la cultura de la información, porque jamás acuden a los archivos para conocer los proyectos que adelantaban las administraciones anteriores, es decir casi que se parte de cero, como si no hubiese existido una administración anterior. Esto conlleva la pérdida de información para el Estado y la pérdida de información de proyectos importantes que se vienen desarrollando. Esto llega a tal punto que muchos funcionarios públicos que conocen el desgreño del manejo de la información de parte de los directivos de la entidad se llevan los proyectos cuando son retirados de la institución y tiempo después aparecen vendiéndole esos proyectos nuevamente a la institución. Esto lleva a que el Estado no se modernice y que pierda mucho dinero.

Otro aspecto que observó el Estado fue el de la transparencia administrativa. Se habla desde diversos puntos de transparencia, se establece en el Código Contencioso Administrativo, en la Ley 489 de 1998, pero nunca se había dado una herramienta que sirviera para establecer la transparencia administrativa. Esto basado fundamentalmente en que los documentos permiten establecer si una institución ha sido o no manejada con transparencia. Si hay alguien que sabe de la importancia de la información y de los documentos es el funcionario corrupto, y en la medida en que no existen documentos organizados es mucho más fácil fomentar la corrupción, es fácil perder los documentos, y uno de los elementos fundamentales de los documentos es el valor probatorio. En la medida en que no exista un inventario documental es muy fácil como funcionario público perder la licitación, los contratos, otros documentos que involucren a un funcionario en un acto de corrupción. Este no es el único elemento de la corrupción, pero si sirve para combatirla.

El Estado también al crear el Archivo General de la Nación buscó que este se adaptara a las políticas internacionales que en ese momento se venían manejando en lo que se refiere a los documentos, las cuales tienen que ver con el concepto del archivo total, lo que significa que los documentos tienen un ciclo de vida, que está dada por el archivo de gestión, el central y el histórico.

Esta Ley 80 del 1989 no sólo crea el Archivo General de la Nación sino que también en el artículo 2º le da una facultad que consiste en catalogarlo como el ente rector de la política archivística en Colombia, esto significa que a partir de esa Ley, este archivo tiene una facultad de crear esa política, que no solamente va estar referida al archivo histórico, sino a los archivos de gestión y al central, es decir, cobijando todo el ciclo vital del documento.



Con esa facultad comienza el Archivo General de la Nación a través de los acuerdos de la junta directiva a proferir la política archivística, y uno de esos acuerdos que se deben tener en cuenta es el 07 de 1994 que es el Reglamento General de Archivos.

La política de archivos en Colombia empieza a perfilarse con unos objetivos. Su primer objetivo es proporcionar a las instituciones y a las personas, sean naturales o jurídicas comprometidas en el desarrollo, en la investigación archivística y en el control social, unas herramientas de trabajo, que van con el objetivo de fijar parámetros, lineamientos y un marco conceptual en el manejo de la información y de los documentos en Colombia. Esto permite que las instituciones del Estado y otras tengan un lenguaje común, que desde el punto de vista archivístico, se ejecuten en igual forma, para que haya un mejor desempeño en las tareas archivísticas y se pueda ejercer un verdadero control social sobre el manejo de la información.

Por eso es importante que tengamos claro el concepto de archivo y los principios rectores, que son los fines, para los cuales existe. En primer lugar, los archivos tienen los mismos fines que tiene el Estado, que se encuentran en el artículo 2º de la Constitución Política. En este se establece claramente lo siguiente: "Son fines esenciales del Estado servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, de los derechos y los deberes consagrados en la Constitución, facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación, y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden jurídico".

Para darle vida a ese artículo 2º de la Constitución es necesario la existencia de archivos en Colombia. Si no existen archivos, documentos, ese artículo sería una letra muerta, porque para garantizar a la comunidad sus principios, sus derechos y deberes y la participación y control es necesario que exista información.

Si no se puede acceder a la información no se tiene ninguna garantía sobre el ejercicio de la participación ciudadana, por ejemplo. Si no se puede acceder a los documentos públicos la letra del artículo 74 de la Constitución Política que habla sobre acceso a los documentos públicos, sería otro artículo cuya eficacia no tendría razón de ser.

Lo mismo sucede con el artículo 15 que habla del derecho a la intimidad familiar y personal y del derecho fundamental, el del *habeas data*. Si no existen archivos, este artículo tampoco tendría ningún sentido. Para proteger la intimidad personal y familiar, este artículo establece que deben existir archivos públicos y archivos privados. Esta es la única parte en la Constitución donde se hace referencia a estos dos tipos de archivos. En la medida en que yo manejo documentos que conlleven intimidad personal o familiar existe





un principio constitucional que debo hacer respetar. Como una hoja de vida o una historia clínica, que conlleva información de carácter personal, por lo tanto el manejo de este documento en un archivo público o privado debe estar dentro de los parámetros establecidos por el artículo 15 de la Constitución. Este derecho se hace respetar a través de un buen manejo del archivo de estos documentos.

El derecho del *habeas data*, consiste en el derecho que tienen las personas de actualizar y rectificar informaciones que se tengan sobre ellas en archivos tanto públicos como privados, e incluso dentro de las bases de datos. En algunos casos, como en Superintendencia Bancaria, se venían utilizando las bases de datos de los ciudadanos para darles la muerte civil, que representa perder el manejo de los créditos, estableciéndose allí como un deudor moroso. El *habeas data* establece que no sólo debe aparecer la información de deuda sino que también debe aparecer si ya se realizó el pago.

Otro ejemplo, es el artículo 23 de la Constitución que establece el derecho de petición. Para el ejercicio pleno de ese derecho se requiere la existencia de una política archivística en las entidades públicas, porque en la medida en que exista un archivo organizado ese derecho de petición puede ser contestado eficazmente al ciudadano. A veces no se contestan las peticiones porque no existen los documentos que permitan sustentar la respuesta que pide el ciudadano, en el momento oportuno.

Así mismo el artículo el 20, que es el derecho de información en el que se requiere, de nuevo, los archivos organizados para permitir que el ciudadano pueda acceder a una información oportuna y veraz.

Otro papel importante que juegan los archivos, es que son testimonio de la gestión empresas públicas y privadas, ya que allí se pueden encontrar los lineamientos de la parte tanto política y económica como administrativa. También, el archivo es testimonio de la administración de justicia dentro de la gestión. Esto se observa en las empresas públicas, con el testimonio de las decisiones que han tomado, las cuales deben hallarse registradas en las actas de los consejos directivos y documentos sobre otras actividades institucionales.

Igualmente los archivos son fundamentales en la política de la transparencia. Los archivos hacen la función de un tribunal de lo ético y de lo jurídico, porque dentro de los documentos se encuentran las pruebas que permiten establecer si la institución ha actuado bajo parámetros de ética.

La importancia de los archivos igualmente debe observarse desde dos puntos de vista: administrativo y cultural. Desde el primero son importantes porque permiten la toma de decisiones; ya que un error que ha cometido la administración pública es decidir sin fundamentos, sin acudir a antecedentes,



de allí que el Estado tenga muchas demandas a causa de la mala toma de decisiones.

Desde el segundo punto de vista se debe observar que los archivos forman parte importante de la historia, no solamente a nivel nacional, sino a nivel empresarial, ya sea privada o pública. Si supiéramos manejar la información podríamos sacar partido de los proyectos que las empresas ya han llevado a cabo. Por lo general desconocemos nuestra propia historia, lo cual ha llevado a que no se tenga un patrimonio cultural y eso a su vez ocasiona la falta de una identidad nacional.

Dentro del manejo de información se debe procurar el acceso a los documentos. El acceso se hace motivado por un interés general o particular. Dentro de este tenemos el derecho de información y el de petición. Lo básico del ejercicio de estos derechos consiste en que ningún funcionario puede negar el acceso a los documentos públicos, ya que así lo establece el artículo 74 de la Constitución, consagrando solo algunas excepciones, como lo fija el artículo 15 de la misma, o cuando se trata de documentos de seguridad nacional, y los documentos del manejo de los límites del país, que son de carácter reservado, no porque el funcionario público lo decida sino porque la Constitución así lo establece. La otra excepción son las restricciones de carácter legal, que en Colombia se fijan por una ley de la República en la que se indique la reserva. Precisamente uno de los problemas que se tiene para el ejercicio del control social es cuando los funcionarios establecen reservas no legales, frente a lo cual debe quedar claro que no pueden existir reservas implantadas por actos diferentes a la ley. En último caso, si no existe norma constitucional, ni ley de la República que proteja al documento de la consulta, éste puede tener reserva de conservación, desde el punto de vista del manejo archivístico, por ejemplo, cuando el documento original tiene algún deterioro. Sin embargo, si es así se debe entregar la información en otro medio, ya que no se puede negar alegando mal estado de conservación del soporte.

Cualquier ciudadano puede consultar los documentos que no tengan reservas, independientemente que tenga que ver directa o indirectamente con en el asunto tratado, pues la Constitución garantiza el poder acceder al documento público para ejercer el derecho de participación y de control social.

Miremos ahora los antecedentes que generaron la Ley 594 de 2000 (Ley General de Archivos), ya no basados en los tres elementos de corrupción, transparencia y modernización del Estado, si no: Primero, que existiera una norma que permitiera regular el manejo documental para que se pudiese disponer de la documentación en forma organizada. Otro antecedente, es que la información institucional fuera recuperable para uso de la administración y para uso del ciudadano, y como fuente de la historia. Esto significa que la



Ley dicta políticas que permiten al ciudadano y al Estado mismo acceder a la información, y que fomentaran la conservación del patrimonio documental de la Nación, de las regiones y de las localidades que la conforman.

Los objetivos que persigue la Ley en primer lugar son lograr la preservación del patrimonio documental a nivel nacional, regional y local. Así mismo busca hacer de los archivos verdaderos centros de información, ya que hasta la fecha los archivos se habían visto como repositorios de documentos mal organizados. Igualmente la Ley pretende que los archivos sean instrumentos de apoyo en la toma de decisiones y en la gestión de la administración pública; y el más importante, es garantizar a los ciudadanos el efectivo ejercicio de sus derechos, mediante la disposición de los documentos que los afectan como individuos o como miembros de la localidad.

En conclusión frente a este análisis normativo, se observa que a partir de la Constitución de 1991, aparece toda una redefinición de las funciones del Estado colombiano, y se establece que a partir de allí van a existir unos principios y fundamentos como el de la colaboración, es decir que la administración pública va a dirigirse con la participación y colaboración de los ciudadanos. Igualmente debe existir una coordinación entre los diferentes entes estatales, así como una concertación entre el Estado y la comunidad para las políticas, y un control por parte del ciudadano, buscando protección hacia este, gracias a la planeación, inspección y vigilancia.

Con base en los principios de la Constitución Nacional se establecen mecanismos para facilitar la participación ciudadana. En primer lugar, existe la Ley 489 de 1998, por medio de la cual se dictan normas sobre la organización y el funcionamiento de las entidades del Estado, que establece en el capítulo 2 los principios de la función administrativa, que ya están en el Código Contencioso y en la Constitución Política, tales como el de la buena fe, igualdad, eficacia, eficiencia, participación, publicidad, responsabilidad y transparencia. Para darle aplicación a estos principios se requiere manejo de la información como lo establece el parágrafo de ese artículo donde dice que para esos efectos, los organismos de control y el Departamento Nacional de Planeación deberán establecer si esos principios se están cumpliendo dentro de la función administrativa, principios que también se hacen a través del control social, ya que uno de los elementos del control social es verificar si la función administrativa está o no aplicando esos principios señalados en la Ley 489.

Esta ley estableció la democratización y el Control Social de la Administración Pública. En el artículo 12 de esa ley se fija que todas las entidades y los organismos de la administración pública, tienen la obligación de desarrollar su función con los principios de democracia participativa y democratización de la función pública, para lo cual se debe involucrar a los ciudadanos y a



las organizaciones de la sociedad civil en la formulación, ejecución, control y evaluación de la gestión pública. La participación en esos entes se hace posible a través de la información; de allí que los entes del Estado deban convocar a audiencias públicas, incorporar a sus planes de desarrollo las políticas y programas encaminados a fortalecer la participación ciudadana; difundir y promover los mecanismos de participación y de los derechos de los ciudadanos; incentivar el fomento de asociaciones; apoyar los mecanismos de control, y aplicar mecanismos que brinden transparencia al ejercicio de la función administrativa. Esos elementos están demostrando que el ejercicio del control social no es gratuito ni depende de la voluntad del funcionario, sino que la aplicación de esos principios es obligación, y por lo tanto también es obligatorio que existan documentos para que se pueda ejercer ese control social. En esta ley el artículo 34 establece que cuando los ciudadanos decidan constituir mecanismos de control social, la administración mediante la creación de veedurías ciudadanas está obligada a brindar todo el apoyo requerido para dicho control. Esto quiere decir que uno de los ejercicios que tienen las veedurías ciudadanas es el de acceder a información, siempre y cuando no sea reservada para lo cual debe aplicarse la política archivística.

En la Ley 489 se crean unos sistemas de información que van a permitir coordinar todo el manejo documental y entre ellos responsabiliza a la Función Pública como la encargada de dirigirlos al interior de las entidades. Por lo tanto se deben diseñar, implementar y evaluar sistemas de información que permitan la aplicación real del manejo de información en las entidades públicas.

Por último voy a referirme a la Ley 594 del 2000 (Ley General de Archivos) que estableció las reglas y principios de la función archivística del Estado. Esta Ley se aplica a toda la administración pública en sus diferentes niveles, tanto nacional como departamental y municipal. A partir de esta ley, ningún funcionario público puede argumentar que no se encuentra el documento porque no existe el archivo, o porque hay desorganización documental. Esta misma ley se aplica para las entidades privadas que cumplen funciones públicas, las cuales están relacionadas en la Constitución, como por ejemplo, educación, servicios públicos domiciliarios, notariado, etc., pero hay que tener presente que esta ley se aplica solo a los documentos que tienen que ver con el ejercicio de funciones públicas y no sobre los documentos privados.

Esta ley retoma los principios generales de los archivos y sus fines, tales como la importancia, la responsabilidad, la administración, el acceso y la función de los mismos. Un elemento importante es el de la institucionalidad que parte desde el mismo Código Contencioso Administrativo. Este código en su artículo 4º establece que las actuaciones administrativas podrán iniciarse primero, por quien ejerce el derecho de petición en interés; segundo, por quienes ejercitan el derecho de petición en interés particular; tercero, por



quienes obran en cumplimiento de una investigación o deber legal; y cuarto, por las autoridades oficiosamente. Esto significa que en las instituciones del Estado deben existir documentos, porque la administración pública se inicia básicamente por los ejercicios del derecho de petición, o en cumplimiento de una obligación legal. En este sentido la gestión de la administración no puede ser verbal sino escrita.

Concordante con lo anterior la Constitución Política establece que en Colombia no puede existir empleo público sin funciones señaladas, con el fin de que los funcionarios no cometan omisiones o extralimitaciones. En consecuencia los documentos y los archivos lo que hacen es institucionalizar esa actuación administrativa.

Por otro lado, la Ley 594 estableció la obligatoriedad de la creación de los archivos, así como su organización, teniendo en cuenta los principios de procedencia y orden original, el ciclo vital de los documentos y la normatividad archivística.

Desde el punto de vista del control social, la importancia de esta norma es que permite el ejercicio de un control sobre el manejo documental, y no se puede argumentar la inexistencia del archivo, pues la Ley lo fija como responsabilidad de todas las entidades.

Otro de los aspectos básicos que debemos conocer de la Ley 594 es que los funcionarios tienen unas responsabilidades, como la de que al desvincularse de cualquier cargo deben dejar inventariados los documentos, con base en las normas que establece el Archivo General de la Nación, ya que los documentos forman parte del patrimonio de la Nación. El inventario documental debe existir para establecer responsabilidades sobre las obligaciones de los funcionarios, lo que se refleja en los documentos que deja. Por ejemplo los funcionarios públicos, con base en la Ley 80 de Contratación Administrativa tienen una responsabilidad de 20 años, por eso las veedurías ciudadanas pueden ejercer ese derecho en la sociedad, lo cual es posible vigilar a partir del inventario documental.

Existe también una responsabilidad a cargo de los Secretarios Generales de las entidades, quienes deben cuidar y velar por la integridad de los documentos, es decir que ninguna institución puede diluir las responsabilidades sobre el manejo documental. Es así como si el veedor ciudadano encuentra irregularidades en el manejo de archivos para ejercer control social, debe dirigirse en primera instancia al secretario general de la entidad, quien está obligado a iniciar un proceso de carácter disciplinario, ya que la Ley 734 del 2002 (Código Único Disciplinario) establece que los funcionarios deben velar por los documentos que tengan bajo su cuidado en el ejercicio de sus cargos.

Así mismo asiste a los funcionarios de archivo la responsabilidad de trabajar bajo los principios de la ética profesional, respetando lo señalado en la



Constitución Política de Colombia y en las leyes y disposiciones que regulan esa materia. Es decir, en las entidades públicas no pueden seguir existiendo funcionarios no preparados para el manejo de la información y los documentos por cuanto existe una responsabilidad en el manejo documental.

De igual forma la ley establece que en los archivos se pueden incorporar tecnologías de avanzada, siempre y cuando primero se organicen sus documentos, ya que otro de los grandes problemas es la cantidad de dinero que el Estado gasta en proyectos de esta naturaleza que después son obsoletos, o no funcionan por el mismo desorden trasladado a las nuevas tecnologías. Entonces, antes de implementar proyectos de nuevas tecnologías, se deben hacer dos cosas: una organización de los documentos bajo los principios archivísticos, y un estudio técnico que permita conocer los costos y establecer claramente los requerimientos de infraestructura y reconocer los beneficios que se alcanzan, si se puede migrar la información a otra tecnología más avanzada, o que se informe sobre cómo deben conservarse los soportes para garantizar el acceso en cualquier momento. No sobra recordar que los documentos de las nuevas tecnologías tienen el mismo valor de los documentos originales, los cual también se establecen en la Ley 527 de 1999 (Ley del Documento Electrónico).

Dentro de la Ley 594 también hay mecanismos de control y vigilancia para el cumplimiento de la misma Ley. Es decir, el Archivo General de la Nación podrá de oficio, o a solicitud de parte, adelantar en cualquier momento visitas de inspección a los archivos de las entidades del Estado, con el fin de verificar el cumplimiento de lo dispuesto en la ley. La importancia que esto tiene para las veedurías y el control social es el hecho de que la ley contempló que a solicitud de parte, en este caso una veeduría ciudadana, o una organización social, si observa que no se cumple con lo establecido, y no puede acceder a los documentos, debe informar al Archivo General de la Nación para que verifique la aplicación de la Ley 594. Pero esta Ley también contempló el apoyo de los organismos de control como la Procuraduría y la Contraloría General de la República, para la aplicación de la misma, y deberán prestar su apoyo para que se corrijan situaciones irregulares.

En conclusión, existe una herramienta jurídica en el país, que es la Ley 594 (Ley General de Archivos), que permite ejercer el control social sobre el manejo de los documentos, y así poder dar vía libre al ejercicio de los derechos constitucionales, establecidos en los artículos 15, 20, 23 y 74, entre otros, para que el trabajo de las veedurías ciudadanas sea efectivo a través de información y archivos organizados.

# NORMAS TÉCNICAS COLOMBIANAS PARA MEDICIÓN DE ARCHIVOS

*Mario Farid Quiñónez Abusaid*

Funcionario de la División de Reprografía  
y Automatización del Archivo General de la Nación

El Archivo General de la Nación, como saben, es el ente rector de la política Archivística a nivel nacional, por lo cual es el encargado de emitir normas jurídicas y técnicas. En este momento nos referiremos a una de las segundas. Estas normas técnicas las hemos trabajado en conjunto con el ICONTEC que es la institución que se encarga de procesos de normalización técnica en Colombia.

Dentro de estas normas están la 3723 que trata sobre procedimientos de microfilmación, la 4080 sobre simbología usada en microfilm, la 4095 para la descripción de archivos, la 4436 referida a los papeles utilizados para documentos de archivo y la 5029 sobre medición de archivos, a la que nos vamos a referir.

El tema de medición de archivos no estaba muy bien afrontado, había alguna bibliografía, en algunos casos en español y otros en inglés, pero no eran congruentes a la hora de aplicarlas dadas las condiciones del país. En consecuencia, nos dimos a la tarea de generar una norma que pudiera ser aplicada a todo el territorio nacional en cuanto a medición de archivos.

Para generar esta norma hubo mucho trabajo preliminar, ejecutado por un grupo de trabajo interdisciplinario, liderado por el ingeniero Carlos Rojas, jefe de la División de Reprografía y Automatización.

Las etapas fueron:



1. Investigación y recopilación de toda la información que había a nivel europeo y norteamericano.
2. Análisis de esa información, había que ver qué podía ser aplicado de todo eso.
3. Pruebas de campo.
4. Parametrización de los resultados y junto con esta la redacción de la primera versión, que era una especie de borrador.
5. Estudio por parte de un comité de normalización, y análisis de las aplicaciones reales para determinar si esa norma estaba ajustada a los casos donde se quería aplicar.
6. Consulta pública entre archivistas y las empresas del área, con el fin de recibir aportes a la norma.
7. Ajustes finales, con todos los aportes adicionales.
8. Aprobación por parte del ICONTEC y publicación de la norma 5029.

Entrando en materia se debe recordar que la metrología es la ciencia que estudia las dimensiones, tiene que ver con cualquier campo dimensionable. Lamentablemente, cuando estábamos haciendo los estudios nunca encontramos nada que tuviera que ver con archivos, siempre era en términos de física, de longitudes, peso, etc., y entonces tuvimos que volvernos metrólogos e implantar algunos métodos que nos dieran resultado.

La norma no pretende establecer parámetros ni medidas sobre la importancia del archivo en cuanto a los aspectos cualitativos, como son los valores históricos o culturales, los contenidos científicos, etc., pues no puede existir una norma que diga que un archivo es más importante que otro por tener determinados documentos, o porque tiene más. Simplemente, lo que queríamos era llegar a determinar cuántos documentos tiene un archivo, la norma entonces se refiere a los aspectos cuantitativos de los archivos, en cuanto a su longitud, a la cantidad de folios, su peso y su volumen.

Los aspectos cuantitativos son fácilmente medibles y son los que establecen los parámetros para aplicar cualquier estudio que se quiera hacer con el archivo. Saber de qué tamaño es un archivo sirve para ser objetivos y saber las tareas que se pueden aplicar en él. Por ejemplo, para realizar una foliación, se requiere saber la información sobre el volumen de documentos. También para planificar tareas, de organización, selección, clasificación, restauración, microfilmación, digitalización, descripción y difusión. Igualmente, es importante conocer el volumen de documentos de un archivo para acceder al encargado financiero de la institución, y a partir de una sólida justificación pedir el dinero que se requiere para un proyecto de archivo.

La norma ha sido elaborada previendo tres posibilidades de medición, sin descartar otras posibilidades, y estas tienen que ver con la documentación que





se encuentra en soporte papel. Están excluidos entonces los archivos fonográficos, videotecas, etc., incluso tampoco aplica para fototecas, que se miden por unidades. Se contemplan en su mayoría para documentos que estén en papel carta u oficio. La norma se trabajó sobre una tolerancia 10% (+ / -). Los tres aspectos son: por folios o por hojas, por metros lineales y por metros cúbicos. La forma más precisa de saber la cantidad de hojas que tiene el archivo es contando uno a uno sus folios, pero eso es posible si el archivo está depositado en una estantería ordenada. Pero cuando el archivo está almacenado en 4 ó 5 depósitos, contar es mucho más complicado, y hay riesgo de equivocaciones. Debido a esto se han determinado algunos métodos para poder medir los archivos que sobrepasan las cantidades fácilmente contables.

En algunos casos, se utiliza la palabra documento, nosotros hemos insistido en que esta palabra no se use, porque un solo documento puede tener varios folios, y esto se presta para confusiones.

El segundo sistema de medición, que es el más aceptado universalmente es por metros lineales, aplicable cuando el archivo es muy grande. Se asimila que la documentación se debe medir cuando está puesta dentro de una estantería de canto o de filo, completamente ordenada, entonces se toman las bandejas y se mide cuántos metros se tiene, las estanterías cambian de tamaño, algunas de 1 metro, otras de 90 cm, de ancho.

La cantidad de folios por metros también varía, entonces la medición más exacta sería saber cuántos folios en promedio se tiene por metro, lo cual da una mejor idea de la cantidad total. Al realizar este tipo de medición se debe tener en cuenta también el gramaje del papel. Actualmente, se consiguen papeles básicamente de 60 o de 75 gramos (los gramos corresponden al peso de 1 metro cuadrado de cada clase de papel). Entonces si en la estantería toda la documentación es de 60 gramos va a ser mucha más que si fuera de 75 gramos. En los casos en que es mixta, lo más recomendado es que se establezca el promedio de folios por metro de cada archivo, eso es contar la documentación que haya en un metro lineal. Al establecer la cantidad de folios por metro se puede aplicar la fórmula:

$$Q = \text{Número de metros} \times \text{PFM}$$

Q: Cantidad de folios, que es lo que queremos averiguar,

PFM: Promedio de folios por metro.

Esto da aproximadamente la cantidad de hojas que tiene el archivo.

Cuando se mide la estantería hay que tener en cuenta también las unidades de almacenamiento de la documentación (AZ, carpetas, cajas de cartón, encuadernación) porque todos esos aspectos hacen que el resultado varíe.

El tercer método de medición es por volumen en metros cúbicos, la cual se aplica generalmente cuando el archivo está muy desorganizado. En este método es importante la imaginación para pensar en la forma geométrica que tiene el archivo (cubo, cono, pirámide) y de esta manera aplicar las fórmulas volumétricas.



Para cuantificar archivos no es aconsejable tomar las medidas por metro cuadrado porque ese método es muy variable y no se puede determinar exactamente la cantidad folios. Los metros cuadrados se pueden utilizar para diseñar el espacio para archivo y el área que se debería destinar de acuerdo con el peso. Pero para aplicar los metros cuadrados a la medición de archivos se requiere que la documentación esté muy bien organizada, que la estantería tenga determinadas dimensiones, 70 cm de pasillo entre ellas, que tengan 5 bandejas por estante y que estén llenas por cara y cara para poder establecer un balance por metro cuadrado, y eso es muy difícil de conseguir.

Una vez obtenidos los datos de base en metros cúbicos o peso, se requiere una conversión para obtener metros lineales y número de folios. Por eso hay que tener en cuenta unas tablas de equivalencias y conversiones que vienen como anexos sin los cuales sería prácticamente imposible llegar a determinar la cantidad de documentos. Dentro de esos anexos se han contemplado variables tales como la de los documentos antiguos, que son más gruesos, ya que no es lo mismo la cantidad de folios que se hallan en un metro lineal de estos documentos, frente a la cantidad de folios en documentos modernos. Es así como se ha establecido que los documentos antiguos desde el año 1550 al 1900, si la unidad de conservación es legajo, tendrán 7.000 folios promedio por metro, es decir que en un metro cúbico habrían 98.000, y lo mismo si están en carpetas, en cajas de archivo o si son otros medios no archivísticos. También está la especificación para la documentación que sea de 75 gr. Igualmente, se establece la caja de archivo, el legajo y otros medios archivísticos y la cantidad promedio por metro y por metro cúbico. Además la norma trae los factores por los cuales multiplicar para pasar de una unidad a otra, por ejemplo, de metro cúbico a metro lineal.

Es importante tener en cuenta que la norma está comprobada, los valores son confiables, aunque puede ser sometida a futuras revisiones, aportes o sugerencias, pues pueden haber casos que no estén contemplados.

Esta norma no es de obligatorio cumplimiento, pero las entidades cuando hacen contrataciones sí pueden exigirle al contratista que la cumpla, porque se está ofertando con normas de calidad.

## PREGUNTAS Y RESPUESTAS

P/. ¿Qué relación tiene el control social con conocer esta norma sobre medición de archivos?

R/. El tema es pertinente porque esperamos que ustedes sean veedores de los archivos en las entidades en que ejercen control, en donde se requiere conocer de estos aspectos para poder evaluar problemas, presupuestos, etc. Por otro lado, los veedores son igualmente productores de documentos, a los cuales se requiere dar un mínimo de organización posible con el conocimiento de los procesos archivísticos, esto con el fin de que cuenten también con los documentos, propios de sus funciones, organizados.

# PAUTAS PARA LA CONSERVACIÓN PREVENTIVA DE ARCHIVOS

*María Clemencia García*

Profesional del Laboratorio de Restauración del Archivo General de la Nación

**S**obre la normatividad que regula la conservación preventiva de archivos podemos decir lo siguiente:

Para la información consignada, bien sea analógica o digital se tienen que aplicar programas de conservación y se deben reproducir los documentos históricos garantizando una buena calidad pero no se puede destruir la documentación original.

Existe otra normatividad que desarrolla otra serie de aspectos que deben ser aplicados en la conservación de los documentos, como es el Acuerdo 47 del 2000 que habla de restricciones por razones de conservación: si un documento está deteriorado por factores de tipo biológico, físico o químico en el que ha alterado el acceso a la información, la entidad está en la obligación de prestar la información en cualquiera de los medios para su captura.

En el Acuerdo 48 se define qué es la conservación preventiva, la conservación y la restauración, así como los procedimientos que se deben aplicar en el sistema integrado de conservación.

En el Acuerdo 49 se trata el tema sobre las condiciones de edificios y locales destinados a archivos, además están relacionados todos los aspectos de infraestructura, uso de materiales, capacidad de almacenamiento, etc., que deben cumplir estas edificaciones.

En el Acuerdo 50 se habla de la necesidad de establecer programas de prevención de deterioro de los documentos de archivo y situaciones de riesgo.



En el Acuerdo 37 del 2002 se habla sobre las especificaciones técnicas y requisitos para la contratación de los servicios de depósito, custodia, organización, reprografía y conservación que recoge las especificaciones de las cuales nos habla el Acuerdo 49, que como veíamos habla sobre el edificio, las características de ubicación, los aspectos estructurales, la capacidad de almacenamiento y la distribución; las áreas de depósito en cuanto a la distribución de estantería, las características del mobiliario, los archivadores y los contenedores; las condiciones medioambientales necesarias para la adecuada conservación del papel, la fotografía, las grabaciones, los medios magnéticos, los discos ópticos y la microfilmación; considerando que la ventilación, aire filtrado, la iluminación, la seguridad y el mantenimiento son los principales factores que inciden en la adecuada preservación documental.

Tenemos que partir de las funciones de un archivo, como son la de recoger, conservar o servir la información. Estas funciones se tienen que hacer a través de un manejo físico directamente necesario. Es necesario normalizar esos manejos físicos directos teniendo en cuenta la función del documento que es sustentar información, no solamente la escrita sino la que es legible a cualquier máquina. El soporte bien puede ser el papel o tener un soporte de tipo analógico o digital. Para cumplir este objetivo de las funciones de un archivo, es necesario tener un adecuado manejo archivístico y una conservación física. El Archivo General de la Nación ha logrado, a través de lo reglamentario y el manejo a través de la normatividad que ha expedido, contemplar la conservación física como una función archivística más, es decir, que al mismo tiempo que se hacen los procesos de organización, descripción, valoración, retención, etc., es necesario contemplar la conservación física, teniendo en cuenta que los documentos se deterioran desde el punto de vista biológico, físico o químico.

Por esto se propone la formulación de un *sistema integrado de conservación*, que se define como el "conjunto de estrategias y procesos de preservación y conservación acordes con el sistema de archivo establecido en la entidad, bajo el concepto de archivo total, para asegurar el adecuado mantenimiento de los documentos, independientemente del tipo de soporte, garantizando la integridad física y funcional de toda la documentación, desde el momento mismo de su emisión, durante su periodo de vigencia hasta su disposición final", es decir, en cualquier etapa de su ciclo vital.

Esto quiere decir que debemos hacer énfasis en la conservación preventiva, entendida como el proceso mediante el cual, a través del control de las causas de deterioro, se garantiza el adecuado mantenimiento documental, ya que en él se contemplan manejos administrativos y archivísticos, uso de materiales adecuados, adopción de medidas específicas en los edificios y locales, sistemas de almacenamiento, depósito, unidades de conservación, manipulación y mantenimiento periódico, entre otros factores.



Los factores que deterioran la documentación se han clasificado en dos grandes capítulos:

1. El primero son los factores internos de alteración causados por los componentes inestables en los soportes. Tiene que ver con el material constitutivo, con la tecnología misma de ellos y en los cuales poco podemos incidir.

2. Los factores externos de alteración. Los principales son los medioambientales, donde la temperatura, la humedad relativa, la luz, los contaminantes atmosféricos y el polvo son los que más alteran la documentación.

Igualmente, tenemos los bióticos, donde contamos con los microorganismos, los hongos, las bacterias, los insectos y los roedores. También están los desastres, los terremotos, los incendios, y las inundaciones, y los factores antropogénicos causados por el vandalismo, el inadecuado depósito e inadecuadas condiciones de mantenimiento y manipulación.

Para formular este sistema integrado de conservación y conocer las causas que están alterando la conservación del material documental, debemos partir de un diagnóstico integral, que se haga teniendo en cuenta todas las variables que inciden en la preservación de los documentos que abarca tres niveles:

1. Identificar el archivo desde el punto de vista administrativo, teniendo en cuenta la entidad, el tipo de archivo, la fecha de creación, la misión, la visión; la administración del archivo en el organigrama de la entidad, el personal responsable, el personal que trabaja en el presupuesto, si cuenta con manuales, etc., y los servicios y tipos de consulta.
2. Monitorear las características de la infraestructura física del archivo, el edificio, su época, la función, el contexto climático, los niveles que tiene el archivo, el nivel en que se encuentra, el número de depósitos y áreas, las instalaciones en sus características de iluminación, ventilación, equipo de prevención, mantenimiento y limpieza, en muros, techos, y pisos.
3. Identificar la documentación respecto a variables sobre cantidad, formato y técnicas, determinando los deterioros que tiene a nivel físico, químico y biológico.

Luego de hacer este diagnóstico, es necesario formular programas específicos de conservación preventiva, que pueden ser de varias clases, de las cuales se han establecido siete, que tienen que ver con la inspección y mantenimiento de las instalaciones, el control de las condiciones ambientales, la limpieza, el control de plagas, el almacenamiento y realmacenamiento, las reparaciones menores y la planificación y prevención en caso de desastres.

Estos programas parten del reconocimiento de los factores que determinan la preservación y seguridad de los documentos, implementan procesos y estrategias de forma permanente con un presupuesto anual basado en el cu-



brimiento de prioridades reales, con proyectos concretos de trabajo medibles y cuantificables, y se basan en la sensibilización que debe tener a todo nivel la entidad o el archivo y el trabajo en equipo.

Algunos ejemplos de los programas de conservación y los aspectos que cada uno de estos programas maneja son:

- En el programa de inspección y mantenimiento de instalaciones de archivo: se debe ubicar en el plano la edificación, el archivo y las áreas de depósito o almacenamiento documental, identificar las redes de energía y agua; en caso de desastres, determinar también los focos de humedad y calor, identificar los materiales y su estado y el mantenimiento que se le hace a esas instalaciones.
- En el programa de control de condiciones ambientales: hacer una evaluación del contorno climático y el microclima, que está determinado por las variables de luz, temperatura, humedad relativa, contaminantes y polvo, teniendo en cuenta que para cada uno de los soportes existen unos márgenes o rangos de control de condiciones ambientales que para el papel van de 15 a 20°C con una humedad relativa del 45 a 60%, rangos estos que para los discos magnéticos, disco óptico y microfilm se manejan humedades relativas y temperaturas un poco menores.

Este programa requiere monitoreo y evaluación a través de la utilización de equipos técnicos como luxómetro, higrotermógrafo. Las medidas correctivas que se pueden aplicar podrían ser por ejemplo, filtros de control ultravioleta, persianas, humidificadores o deshumidificadores, ventiladores, sistema central, entretela, malla, etc.

- El programa de limpieza: se inicia con la identificación de las fuentes de polvo, las medidas de seguridad industrial para los funcionarios que trabajan con los documentos, la limpieza puntual de polvo y material metálico y programas de almacenamiento, el aseo a la estantería y la limpieza de las instalaciones de acuerdo con un cronograma periódico.
- El control de plagas: parte de la evaluación de las unidades, grados de deterioro y actividad. El material que está contaminado se debe aislar y darle un tratamiento individual con productos y procesos técnicos, adecuando las condiciones ambientales, identificando la entrada de los agentes bióticos, teniendo en cuenta que la inspección, el control y la erradicación, son los factores que contribuyen en el cumplimiento de este programa.
- El programa de almacenamiento, realmacenamiento y empaste: parte de la evaluación del tipo y los formatos de la documentación, el estado del mobiliario en cuanto a capacidad y adaptabilidad, la cantidad de carpetas y cajas para el almacenamiento, complementado con acciones de limpieza y reparaciones menores, en los casos en los cuales los do-



cumentos se encuentren rasgados o hayan perdido plano, y la normalización en el uso de tintas, papel y regulación de la cantidad y márgenes que deben tener los escritos. Las reparaciones menores implican la eliminación del material metálico, cintas adhesivas, recuperación de plano y unión de rasgaduras.

- El programa de prevención de desastres: parte de la evaluación del panorama de riesgos tanto externos como internos de la entidad, teniendo en cuenta que la protección contra el fuego va desde los detectores de humo y calor, contar con personal de vigilancia, sistemas de extinción manuales, puerta cortafuegos, mantenimiento de instalaciones eléctricas, salidas de emergencia, medidas frente a fumadores, aislamiento de productos inflamables y control en las fotocopiadoras; y la protección contra el agua hace mención a la verificación de sistemas hidráulicos como canales, goteras, terrazas o ventanas, mantenimiento de canalizaciones, evitar que haya redes de evacuación o suministro de agua en las placas o en los espacios en que se encuentran los archivos, articular esto con los programas de salud ocupacional que se desarrollan en las entidades y realizar un plan específico respecto de la preparación y recuperación en caso de siniestro y desastre.

Es importante tener en cuenta que las unidades de archivo y correspondencia a través de unas funciones, unas políticas y una gestión documental que deben establecer en todos los archivos, normalizan el manejo físico, la producción y el trámite documental respecto a variables como tipos de documentos, estructura, funcionalidad, tipo de soporte, sistemas de impresión, áreas de depósito y sistemas de almacenamiento. Todos estos procedimientos se basan en la normatividad que veíamos inicialmente. Por ejemplo, en el diseño de los documentos es importante tener en cuenta los márgenes, si más adelante se van a hacer procesos de encuadernación.

En cuanto a los soportes se aplica, por ejemplo, la norma técnica NTC 4436 que trata sobre la permanencia y durabilidad del papel. En este sentido, los papeles deben estar libres de lignina, en lo posible alcalinos y de un gramaje superior a los 60; comercialmente se consiguen varias marcas como puede ser el Legacy de Propal, el alcalino de Norma que existe para copia, fotocopia, impresión láser y el papel libre de ácido o blanqueado de cloro de Xerox, entre otros.

El papel fax tiene sustancia química como el amoníaco que tiene un periodo de duración de dos años, el soporte se amarilla, la tinta se borra y una de las recomendaciones entonces es fotocopiar; sin embargo, hay que tener en cuenta que la fotocopiadora también tiene problemas para la conservación, ya que se ha establecido un periodo de más o menos cinco años de duración de la tinta impresa en el papel. Entonces lo más recomendado es la micro-



filmación por razones de conservación y la digitalización para captura de la información.

El tipo de impresión no solamente para firmas, sino para registros, radicación o numeración, se puede hacer de manera manual, mecánica o con medios electrónicos. Cuando se hace manual se recomienda la utilización de una tinta permanente que no cambie de tono, como la tinta que tiene un estilógrafo normal, tipo Bic, Paper Mate, Kilométrico o cualquier otra marca de similares características. Igualmente, se recomienda no usar micropuntas o esferos de tinta húmeda porque son solubles al agua, se expanden y pierden color y son muy susceptibles a los factores internos y externos de alteración que veíamos antes. Los tipos de impresiones mecánicas que se harían con un numerador en el caso de la radicación o la foliación (aunque sobre esta última se recomienda que se haga con lápiz de mina blanda) son solubles al agua y cambian de color. En cuanto a la impresión con medios electrónicos como la matriz de punto, también puede ser soluble y se borra con facilidad. La de inyección es un poco más estable y la impresora láser es estable.

Toda esta información ha sido tomada con base en estudios técnicos que se han hecho en el Archivo General de la Nación con un equipo de especialistas.

El uso de unidades de conservación y mobiliario maneja carpetas elaboradas en material desacidificado con recubrimiento, cajas para archivo y mobiliario metálico.

En la manipulación y en el manejo se debe eliminar el uso de material metálico, reemplazarlo por clips plásticos, no perforar la documentación, utilizar pestañas en caso de que se use un gancho metálico, las anotaciones y la foliación debe hacerse en lápiz blando de grafito y estas deben hacerse fuera del texto. También se recomienda tratar de no doblar la documentación, hacer la menor cantidad de pliegues posibles; al almacenar documentación, tratar de hacer el interior mucho más pequeño para evitar deterioros físicos en los bordes, el no uso de cinta pegante comercial, no amarre con pita, sino sustituirla por cinta de falla. Todas estas recomendaciones tienden a preservar la originalidad del documento, que no se altere por las intervenciones que se hagan.

Los archivos generalmente prestan el servicio de fotocopiado, y es allí donde se produce la mayor cantidad de deterioros debido a la falta de cuidado en la manipulación de los documentos; por eso, la microfilmación es una estrategia de conservación adecuada o la sustitución en otros soportes.

El almacenamiento es una de las estrategias más adecuadas para la conservación, se recomienda que este se haga en estantería metálica, ya que otros materiales, como la madera, se puede contaminar por insectos sobre todo en climas húmedos o cálidos. Esta estantería debe ser identificada con una signatura topográfica que además ayuda en la captura de la información.





También hay que ver que como la luz incide en la conservación de los documentos, estos no deben almacenarse en el mismo lugar en el que se hace la consulta.

La documentación tampoco debe estar en una estantería pegada a la pared, pues esta puede tener problemas de humedad y por migración pasar a los documentos. En lo posible, procurar que la estantería esté adherida entre sí y a las paredes, para evitar deformaciones graves en caso de terremotos.

La documentación amarrada con pita genera problemas de desgarre en los cantos de las unidades.

Es recomendable también el uso de extintores y luces de seguridad en los casos en que se tenga depósitos subterráneos; y la utilización de archivos diferenciados dependiendo del tipo de soporte, ya que, por ejemplo, los microfines requieren un sistema de refrigeración específico.

Las carpetas y las cajas son elementos que pueden garantizar la protección de los documentos de los factores ambientales. Con relación al manejo de los documentos de oficina y archivo central se han diferenciado dos tipos de cajas: para archivo administrativo y para archivo histórico. Las cajas para archivo administrativo permiten que la documentación sea servida de manera ágil, la recomendación en este tipo de cajas es que la tapa se abra de lado. Las cajas que tiene perforación también tienen problemas porque por los orificios entra el polvo y se acumula en los documentos. Igualmente, se recomienda el uso de fuelles o aletas que prevengan la deformación de los documentos, así como recubrimientos que garanticen el aislamiento de las condiciones ambientales. El otro tipo de cajas son para archivo histórico. Dentro de las cajas van las carpetas, que deben estar hechas en materiales estables e inertes. La utilización de carpetas de cartulina bond o bristol, que se pueden fabricar fácilmente en los archivos, son una opción.

También se deben tener en cuenta los sistemas de almacenamiento para la documentación de gran formato, estos deben ser archivados utilizando cajas especiales para archivo; y para los planos, planotecas horizontales donde cada plano esté en una carpeta, aunque, sin descartar ninguna opción, se deben hacer ajustes, dependiendo del volumen documental y de los presupuestos que manejen las entidades.

En este momento se está recomendando el almacenamiento de planos en rollos de un material poliéster o mylar, que permite que la documentación no solo se almacene enrollada, sino que se preste al público de una forma segura, porque la persona no va tener acceso directo al plano por efecto de la estática de este material que es de fácil utilización.

Los deterioros químicos son la oxidación de las tintas, la cual produce rompimiento de los soportes, y el amarillamiento por oxidación o acidez del soporte.



Los deterioros de tipo físico son generados por las inadecuadas condiciones de almacenamiento que producen pérdida de soporte y por ende de la información, y esto genera procesos muy dispendiosos de restauración. Otro deterioro de tipo físico es la utilización de cintas adhesivas que generan manchas muy complicadas de eliminar con solventes, y se puede producir debilitamiento del soporte con rompimiento del mismo y se genera también alteraciones de plano.

Es importante alertar que al haber exceso de humedad o descenso de humedad hay problemas de biodeterioro, porque el papel es un material higroscópico que capta la húmeda del medio ambiente y bota la humedad interna que tiene. El papel tiene dentro de su composición una humedad interna que después de haber sido eliminada por cambios medioambientales, es imposible recuperarla. El otro tipo de deterioro es el de tipo biológico que está dado por la acumulación de polvo, por encontrarse la documentación en depósitos carentes de ventilación.

Aparte de la norma técnica NTC 4436 que habla sobre papeles, permanencia y durabilidad, el problema de la encuadernación nos ha obligado a trabajar en la formulación de una norma técnica sobre este tema, teniendo en cuenta que la encuadernación se utiliza mucho en archivos y tiene que ver con la agrupación de cuadernillos.

Se debe comprender la complejidad que implica la conservación de expedientes y documentación de archivos a diferencia de la documentación de bibliotecas porque no comparte ni formatos, ni tecnologías, ni tipo de soporte, sino que es de una heterogeneidad que implica que se den soluciones específicas.

Finalmente, la limpieza es quizá una de las estrategias de preservación más fáciles de aplicar y más necesarias en los archivos. Para esta se deben utilizar brochas y aspiradoras, así como un procedimiento técnico. De esta manera se puede lograr que se cuente con archivos conservados de la mejor manera posible.

# LA INFORMACIÓN EN UN ESTADO SOCIAL DE DERECHO

*Germán Navas Talero*

Representante a la Cámara por la circunscripción de Bogotá

## CONCEPTO DE ESTADO SOCIAL DE DERECHO

**A** diferencia del Estado de Derecho que atiende exclusivamente a un concepto formal de igualdad y libertad, en el Estado Social de Derecho la igualdad material es determinante como principio fundamental que guía las tareas del Estado con el fin de corregir las desigualdades existentes, promover la inclusión y la participación, y garantizar a las personas o grupos en situación de desventaja el goce efectivo de sus derechos fundamentales. De esta forma, el Estado Social de Derecho busca realizar la justicia social y la dignidad humana mediante la sujeción de las autoridades públicas a los principios, derechos y deberes sociales de orden constitucional.

El artículo 1º de la Constitución Política proclama que Colombia es un Estado Social de Derecho, esto es, un estado democrático regulado por la ley, en el que priman los principios de igualdad, participación y pluralidad, y en el que el individuo se erige como epicentro de las acciones del Estado, las cuales serán legítimas en cuanto propendan a su bienestar y evolución, permitiéndole el desarrollo autónomo, singular e integral, el cual logra en la medida en que pueda, efectivamente, realizar sus derechos fundamentales.



## EL DERECHO A LA INFORMACIÓN EN LA CONSTITUCIÓN DE 1991

El artículo 20 de la Constitución Política garantiza a todas las personas la libertad de pensamiento, opinión y expresión; así como la de informar y recibir información veraz e imparcial, estableciendo una responsabilidad social de los medios de comunicación y el derecho de rectificación en condiciones de equidad. Se observa entonces que el derecho a la información tiene una doble connotación; por una parte, se encuentra el derecho a comunicar información (información activa); y, por otra, el derecho a recibirla (información pasiva).

La Constitución de 1991 amplió en forma considerable la concepción jurídica de las garantías a la libertad de expresión y el derecho a la información. Así las cosas, el derecho a la información es un verdadero derecho fundamental que no puede ser negado, desconocido, obstruido en su ejercicio o disminuido por el Estado que, por el contrario, tiene la obligación de hacer que sea efectivo. Además, como todo derecho fundamental, es universal, inalienable, irrenunciable, imprescriptible, inviolable y reconocido por la legislación positiva. Es, en palabras de la Corte Constitucional:

*“Un derecho que expresa la tendencia natural del hombre hacia el conocimiento. El ser humano está abierto a la aprehensión conceptual del entorno para reflexionar y hacer juicios y raciocinios sobre la realidad. Es en virtud de esta tendencia que a toda persona se le debe la información de la verdad, como exigencia de su ser personal.*

*El sujeto de este derecho es universal: toda persona –sin ninguna distinción– y el objeto de tal derecho es la información veraz e imparcial, como lo consagra el artículo 20 de la Carta Política. De ahí que el derecho a la información puede entenderse como aquel derecho fundamental que tiene toda persona a ser informada y a informarse de la verdad, para juzgar por sí misma sobre la realidad con conocimiento suficiente”.*

Resulta entonces, en esa misma línea de pensamiento, que el derecho a recibir una información veraz e imparcial, como lo consagra el artículo 20 constitucional, se convierte en un instrumento esencial para el conocimiento de los asuntos que revisten una mayor importancia en la vida colectiva de un país, de tal suerte, que condiciona la participación de todos los ciudadanos en el buen funcionamiento de las relaciones democráticas que proclama la Constitución Política, así como el ejercicio efectivo de otros derechos y libertades.

En efecto, la democracia no se limita al sistema de elecciones libres, sino que requiere participación, discusión, reflexión permanente sobre los asuntos públicos, y para ello es necesaria la información. Además, no puede haber un libre desarrollo de la personalidad, que es social por naturaleza, si se desconoce el derecho a la información que se les debe a los asociados.



## EL DERECHO A LA INFORMACIÓN A TRAVÉS DE LOS MEDIOS MASIVOS DE COMUNICACIÓN - EL CASO ESPECIAL DE LA TELEVISIÓN

La libertad de expresión y el derecho a informar y ser informado, en una escala masiva, dependen del soporte que brinda el medio de comunicación; la televisión, sobra decirlo, ocupa un lugar central en el proceso comunicativo social. La opinión pública no es ajena a las ideas e intereses que se movilizan a través de la televisión. Por consiguiente, el tamaño y la profundidad de la democracia, en cierta medida resultan afectados por la libertad de acceso y el pluralismo que caracterice a la televisión, y ellos, sin lugar a dudas, pueden resentirse cuando el medio se convierte en canal propagandístico de la mayoría política, o más grave aún de los grupos económicos dominantes.

En otro campo, la televisión despliega efectos positivos o negativos, según sea su manejo, para la conservación y difusión de las diferentes culturas que convergen en una sociedad compleja. Los efectos de las políticas y regulaciones en esta materia, unido al poder que envuelve la intervención en el principal y más penetrante medio de comunicación social, exige que su manejo se guíe en todo momento por el más alto interés público y que ningún sector o grupo por sí solo, así disponga de la mayoría electoral, pueda controlarlo directa o indirectamente.

En este contexto, de particular importancia resulta la facultad que tiene el Presidente de la República para dirigirse al país en cualquier momento, a través de los canales públicos y privados de la televisión, pues de la forma en que se presente a los ciudadanos la información sobre hechos de interés público y, principalmente, la posición oficial sobre ellos, dependerá la formación de una opinión pública libre. Esa posibilidad democrática dependerá de la efectividad del derecho de los partidos y movimientos políticos que se hayan declarado en oposición al gobierno para ejercer la función crítica frente a este, entre otros mecanismos, mediante el uso de los medios de comunicación social del Estado o en aquellos que hagan uso del espectro electromagnético.

### LA INFORMACIÓN Y EL ESTADO SOCIAL DE DERECHO

El artículo 1° de la Constitución consagra a Colombia como un Estado Social de Derecho, organizado en forma de República unitaria, 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"*. El Estado social de derecho tiene como finalidad la persona humana, no en abstracto, sino propendiendo a su integración y participación en la sociedad de la cual hace parte; por ello, se consagran los derechos fun-



damentales de las personas, cuya esfera de protección la constituye precisamente los límites al poder del Estado y de los gobernantes.

Así pues, los derechos de las personas constituyen el límite a las actuaciones de los gobernantes. De esta suerte, si los medios masivos de comunicación social, en especial la televisión, definidos como un servicio público cuyos fines son formar, educar, informar veraz y objetivamente y recrear de manera sana, con cuyo cumplimiento se busca *"satisfacer las finalidades sociales del Estado, promover el respeto de las garantías, deberes y derechos fundamentales y demás libertades, fortalecer la consolidación de la democracia y la paz, y propender por la difusión de los valores humanos y expresiones culturales de carácter nacional, regional y local..."*, permiten o patrocinan cualquier intervención en ellos de los órganos del poder público, así sea del Presidente de la República, sin ninguna clase de límite, incurren en una violación del artículo 20 de la Constitución, pues se restringe el derecho de los ciudadanos a informarse de otros asuntos que les interesan, en el ámbito cultural, ambiental, recreacional.

De esta suerte, resultaría contrario a la Carta que el Presidente de la República se vea dotado de un inmenso e ilimitado poder para utilizar la televisión, pues si los ciudadanos tienen el derecho a ser informados y a conocer la posición oficial sobre los asuntos públicos, también lo es que el primer mandatario de la Nación tiene el deber de realizar informes periódicos de su gestión, de manera concreta, sin abusos ni extralimitación alguna, lo cual impone que la naturaleza de la información y su necesidad marquen los linderos de orden temporal dentro de los que resulta lícita la intervención presidencial por los canales de televisión del Estado.

Es claro entonces que, si el Presidente de la República incurre en abusos en la utilización de los canales de televisión de propiedad del Estado, su conducta oficial al respecto y las responsabilidades de ella derivadas, se encuentra sometida a los controles previstos en la Constitución y la ley, por cuanto en una democracia no puede existir ningún servidor público que escape a los controles para evitar el ejercicio arbitrario del poder.

De no ser así, podría entenderse que el Presidente de la República actuaría en este campo en forma contraria a los postulados de un Estado democrático, como se autodefine el Estado Colombiano tanto en el Preámbulo como en el artículo 1° de la Constitución Política. Permitir al Presidente de la República el uso ilimitado de los canales de televisión so pretexto de informar a los ciudadanos sobre la marcha del Estado o sobre asuntos de interés general, conduciría a aceptar que, ese alto funcionario, utilizando un bien público llegara a monopolizar la información de tal manera que se viera disminuida o anulada la posibilidad de expresar puntos de vista opuestos a los suyos por sus opositores, lo que equivale a sepultar el pluralismo informativo.



Además, téngase en cuenta que precisamente aduciendo el derecho a informar a sus conciudadanos, regímenes de corte totalitario llegaron a manipular la opinión pública deformando la realidad, expresándola en forma recortada o sobredimensionándola con propósitos eminentemente político-partidistas que facilitarían la toma de decisiones contrarias a los derechos humanos, mediante la utilización desmedida de los diversos medios de información a su disposición, para penetrar a cualquier momento y sin medida a la intimidad de los hogares, con eliminación de la controversia pública y de la difusión de opiniones disidentes, que en un Estado democrático resultan inadmisibles, pues en ellos, como debería ocurrir en Colombia, la Constitución garantiza la pluralidad de la información.

Ello, ciertamente, se opone a una concepción democrática, participativa y pluralista del Estado, valores constitucionales que en punto al derecho de información y al conocimiento de la posición oficial sobre asuntos públicos, no pueden ser desconocidos por la legislación y que, en consecuencia conducen inexorablemente a la conclusión de que el Presidente de la República no puede utilizar de manera ilimitada la televisión, porque ello quebranta el orden constitucional vigente.

No debe olvidarse que en cualquier sistema político, cuando el Jefe de Gobierno usa la televisión más que cumplir un deber ejerce un poder; más que ejercerlo de manera objetiva lo hace según las necesidades y conveniencias que él mismo aprecia de manera subjetiva y a partir de criterios dentro de los cuales no están siempre excluidos los personales; más que transmitir información comunica un mensaje, defiende unas políticas, responde a unas críticas; más que enterar a los ciudadanos de lo que está pasando para que estos se formen libremente una opinión, trata de influir en la opinión pública para que esta sea favorable a su gestión gubernamental.

A nadie escapa que la posibilidad de interrumpir en cualquier momento la programación le confiere al Presidente de la República un poder del cual no gozan los líderes de la oposición y aunque como pocas constituciones, la colombiana aborda expresamente el tema en el capítulo denominado "del estatuto de la oposición", que comprende el derecho "de uso de los medios de comunicación social del Estado o en aquellos que hagan uso del espectro electromagnético y la réplica en los mismos medios de comunicación", ante la inminencia de la fecha de realización del referendo será imposible para la oposición hacer uso de este derecho, ya que la reforma política defirió a una ley estatutaria la regulación íntegra de la materia.

## CONCLUSIONES

El derecho a la información implica la posibilidad de recibir, buscar, investigar, almacenar, procesar, sistematizar, analizar, clasificar y difundir in-



formaciones, concepto este genérico que cubre tanto las noticias de interés para la totalidad del conglomerado como los informes científicos, técnicos, académicos, deportivos o de cualquier otra índole y los datos almacenados y procesados por archivos y centrales informáticas. Se trata de un verdadero derecho fundamental, que no puede ser negado, desconocido, obstruido en su ejercicio o disminuido por el Estado, cuya obligación, por el contrario, consiste en garantizar que sea efectivo.

Es decir, que a partir del reconocimiento del individuo autónomo como epicentro y fin último del Estado social de derecho, la necesidad inherente a su condición y naturaleza de realizar su vida a través de "actos de comunicación", los cuales en el mundo contemporáneo trascienden lo oral y lo escrito gracias a las múltiples formas que ofrecen la ciencia y la tecnología, se reivindica y consagra como un derecho fundamental, que exige por parte del Estado plenas garantías para su ejercicio y protección.

Así, en nuestro ordenamiento superior el derecho a la información tal como se plasmó en el artículo 20 de la C. P., corresponde a lo que se denomina un derecho complejo, en cuanto incluye, y así quedó consagrado en el mandato superior, como objeto de protección las diferentes formas y manifestaciones a través de las cuales los individuos pueden realizarlo: El derecho a la libertad de expresión, el derecho a informar y recibir información veraz, objetiva e imparcial, y el derecho a fundar medios masivos de comunicación.

Eso implica que la información que se suministre a través de medios masivos de comunicación, específicamente de la televisión, debe reunir unas especiales características para que contribuya efectivamente a la realización paralela de los derechos fundamentales de cada individuo receptor, específicamente de aquellos a los que se refiere el artículo 20 de la Constitución y no contrarie ninguna disposición del ordenamiento superior.

En el Estado contemporáneo, en el que el desarrollo científico y tecnológico derribó fronteras, especialmente a través del desarrollo de los medios masivos de comunicación, dando paso a la globalización del mundo, la legitimidad para el ejercicio del poder se obtiene del respaldo que brindan los ciudadanos que participan activamente en los procesos que regulan la vida en sociedad, y que deciden, ya no a partir de axiomas, sino del ejercicio de una comunicación libre.

A partir de los anteriores presupuestos, los procesos de comunicación que se surten a través de los medios masivos de comunicación, y especialmente de la televisión que es uno de los medios de comunicación de más amplia cobertura y gran nivel de penetración, al cual tiene acceso prácticamente la totalidad de la población de un país, cumplen un papel determinante en la consolidación o debilitamiento de la democracia; pues ellos, cuyo principal objetivo es "persuadir o disuadir al receptor" a través de la información, contribuyen de





manera decisiva a la conformación de la "opinión pública", que es en últimas la que con sus decisiones legitima o no a los poderes constituidos.

Esa estructura de Estado, cuyo desarrollo y fortalecimiento se basa en gran medida en la realización efectiva del derecho a la información por parte de todos sus titulares, en sus diferentes dimensiones, requiere, paralelamente, incremento progresivo de la participación de los ciudadanos en la toma de las decisiones; es decir, que se evoluciona del modelo de representación al modelo de participación, el cual encuentra posibilidad de realización en los procesos comunicativos que se desarrollan a partir del uso de los medios masivos de comunicación, los cuales tienen la capacidad de facilitar, o entorpecer si lo hacen con irresponsabilidad, la adopción de decisiones públicas a través de la dialéctica, "del diálogo de argumentos y de intereses" de todos los participantes.

Lo anterior para afirmar, que así como una comunicación libre es requisito esencial para la existencia de una sociedad libre, una comunicación abierta a todos, en igualdad de condiciones, es indispensable para la realización del Estado democrático.

Es decir, que la realización del derecho fundamental a la información, a través de un medio masivo de comunicación como la televisión, incide de manera definitiva en el proceso de conformación de la opinión pública, que es la que tiene la responsabilidad, en un Estado democrático y participativo, de legitimar o deslegitimar el ejercicio del poder, capacidad de la cual dependerá el fortalecimiento y consolidación de la democracia. Lo anterior implica, que cualquier interferencia en ese proceso, bien sea que provenga del poder político, del poder económico o de los mismos medios, atenta no solo contra los derechos individuales de las personas comprometidas, actores en el proceso, sino contra las bases y fundamentos del Estado democrático.

## PREGUNTAS Y RESPUESTAS

*P/.* La intervención que usted acaba de hacer me recuerda un análisis de Eduardo Galeano, cuando nos decía que estábamos inmersos en un sistema universal de la mentira y en los avances sobre la teoría de la genealogía del poder de Michael Foucault. Ese sistema universal de la mentira es precisamente lo que funciona como verdadero para la estrategia de dominación. Desde que se inventó la escritura ha habido de toda clase de archivos, desde los archivos en piedra, en tablillas de barro, pasando por la biblioteca de Alejandría, hasta las que tenemos hoy, también tenemos hemerotecas y su exposición se ha dirigido al problema entre la libertad de información y el derecho a ella. Estamos en un evento que trata sobre los archivos y el control social, mi inquietud se dirige a esos archivos de las instituciones, lo que estas validan como su verdad y la base de la historia.



R./ Usted involucra un elemento fundamental, la historia. Como todas las publicaciones se guardan en archivos, cuando nuestros descendientes lean la realidad del país, verán una realidad mentirosa, ustedes los archivistas guardan una información mentirosa, ustedes se ven obligados a archivar mentiras, encuestas mentirosas, periódicos mentirosos. Sin embargo, no se puede olvidar que ustedes cumplen una labor fundamental, que es permitirle a la posteridad conocer el presente. Si no fuera por los archivos no conoceríamos la historia de los antepasados.

P/. *Usted dijo que nosotros como periodistas llevamos las informaciones a cualquier medio, pero a estos les interesa más el rating que la información que se va a entregar. Mi pregunta va encaminada a la ley del periodismo, ¿Qué ha pasado con ella?*

R./ La ley que le da estatus de profesional al periodista pasó. La historia es la siguiente: la Constitución habla del sigilo y la reserva profesional de los periodistas. La Corte Constitucional declaró inexecutable la Ley por la exigencia de la tarjeta para desempeñar la función. Los periodistas hicieron la propuesta que así como las enfermeras, fisioterapeutas, etc. tienen regulaciones profesionales, el periodismo siendo una profesión que implica alto riesgo, también debería tenerlas. Cuando se estaba discutiendo en la Cámara, la Presidenta de Andarios pidió que votaran negativamente, pues si el periodista tiene un estatus profesional no se le podría pagar cualquier cosa. A pesar de la petición de Andarios, se votó afirmativamente. Llegó al Senado y allá también pasó. El Presidente de la República la objetó por inconstitucional en dos artículos, después de reuniones no se aceptaron las objeciones, y entonces se envió a la Corte Constitucional. En este caso, los medios de comunicación se encargaron de desacreditarla por medio de editoriales donde se decía que afectaba la libertad de expresión, pero eso no es así, a nadie se le prohibía escribir como columnista, sino que se decía que si iba a desempeñar la actividad de periodismo, debería ceñirse a algunas reglas. En este momento esa ley sigue en la Corte Constitucional, seguimos esperando respuesta.

P/. *Usted ha tratado el problema de la información en relación con el problema de la mediación, pero creo que también el problema de la información es un problema de formación. Colombia no es el único país donde unos oligopolios controlan la información que llega a los ciudadanos, en Italia el caso es mucho más grande, hay un hombre que tiene el control de los 5 medios más importantes de información del país, pero la diferencia es que los ciudadanos allí, miran con ojos diferentes la información que les llega. Pienso que es importante dejar claro que el problema no es sólo la información sino también la formación. El instituto de tecnologías más importante del mundo, el MAT, abrió sus archivos al mundo, allí no hay mediación, el ciudadano puede entrar por*



*la Internet a sus archivos, pero, ¿Quiénes dominan internet?, ¿Quiénes hablan inglés? El problema, en ese caso, es de formación.*

*Lo segundo que quiero decir, es que como usted decía, no tenemos un acceso claro a la información, la información que nos llega no es pura y transparente, y de allí podemos formular la pregunta de si tenemos realmente un Estado social de derecho. Los historiadores aún se preguntan si tenemos un Estado.*

R./ Usted tiene razón, lo importante de estas normas positivas son sus destinatarios, lamentablemente el destinatario de esta Constitución no es una persona capaz de exigir el cumplimiento de sus derechos. Nuestro pueblo es analfabeto y conformista, analfabeto no en el sentido de que no sepa deletrear, sino que no sabe entender el contenido de la frase. Lo que usted comentó del caso de Italia no se da en nuestro país, la mezcla de tantas culturas que hay hace que no tengamos comunidad de ideas, y cada uno se cree dueño de la verdad, por eso nos manejan tan fácil.

La tutela fue el único mecanismo efectivo para que el ciudadano obtuviera un pronto respeto de su derecho, por eso la están atacando, cuando el pueblo comienza a aprender, es cuando al dueño del poder no le gusta. Es decir, el Estado social de derecho está escrito pero no se cumple; el derecho a la información, está escrito pero tampoco se cumple.

# LOS ENTES DE CONTROL Y EL CONTROL SOCIAL DESDE EL MARCO DE LA CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA

*Ana María Echeverri Álvarez*

Contralora Delegada para la Participación Ciudadana

**P**ara la Contraloría Delegada para la Participación Ciudadana es muy importante participar en un evento como este en el entendido de que uno de los elementos fundamentales para la participación ciudadana, el pilar fundamental es precisamente, el manejo de la información y el acceso a esta.

Haré una introducción general sobre lo público, después veremos los mecanismos de participación ciudadana para el control y por último quiero profundizar en el tema que hemos venido promoviendo desde la Contraloría General de la República y que hemos acuñado con el término de control fiscal participativo, bajo el supuesto que para poder hacer un control fiscal es fundamental la participación de la ciudadanía.

Como primer elemento tenemos la idea de lo público que lo hemos denominado el universo de lo público, conformado por el interés general o colectivo, y también por los bienes públicos, todo el orden estatal, la normatividad, la reglamentación, los recursos públicos. Dentro de ellos encontramos relaciones entre lo estatal con lo no estatal, así como prestación de servicios y el concepto de la información que ya se considera como un bien público.

Todas estas relaciones son fundamentales para garantizar que el universo de lo público sea protegido por un halo de transparencia, para lo cual se han definido los principios de la función pública: La celeridad, la economía, la igualdad, la equidad, la imparcialidad y la publicidad, donde está incluida la información que genera la transparencia. Pero no solo hay que mirar los principios de la función pública, sino también, desde el control fiscal, se miran



otros elementos como la eficacia, la eficiencia y los resultados, para garantizar una mejor gestión de lo público.

Dentro de este concepto de lo público que estamos desarrollando, también están los escenarios donde éste se encuentra, que son la categoría entre lo administrativo y lo público y la sociedad civil; con todos los elementos que las conforman. En las relaciones de lo público estamos regidos por la Constitución Política, la cual propicia las bases y los elementos para promover la participación ciudadana o el control social, garantizando precisamente el acceso a la información que se ha declarado como un derecho fundamental, con toda la reglamentación vigente y por supuesto toda la gama de entidades del Estado, que tienen responsabilidades concretas frente a las relaciones con la ciudadanía, para promover el control social, lo que genera la obligación de generar y facilitar la información.

Se han detectado algunos problemas en el manejo de lo público identificados con los mismos ciudadanos y las entidades, así: Desde lo institucional, tales como el enriquecimiento por cuenta del erario público, problemas sobre proyectos y obras de mala calidad, poca credibilidad en la administración pública, controles fiscales inoperantes, hechos de corrupción, sobrecostos en los proyectos, control interno ineficiente de las entidades, carencia de ética y moral en algunos funcionarios, y ausencia relativa de la ética de lo público. Sin embargo la dificultad para el acceso oportuno y ágil a la información es uno de los problemas importantes que se encuentra en lo institucional, así como la falta de divulgación por parte de las entidades del Estado (aunque esto ha venido cambiando en los últimos tiempos) sobre los métodos y los documentos y la forma como pueden contribuir y asesorar al ciudadano para que pueda hacer un mejor control social a la gestión pública.

Así mismo desde la ciudadanía: A pesar de que hay un relativo interés por los ciudadanos para solucionar o para participar en el manejo de lo público, se encuentra ausencia de información, herramientas y formación cívica para ejercer ese control. Se encuentra además el desconocimiento de los derechos y los deberes que tiene el ciudadano para practicar el control social.

Estas consideraciones son importantes para determinar el punto de partida del control ciudadano. Está claro que es el poder que concentra el ciudadano por mandato constitucional y legal para ejercer la vigilancia de la gestión de lo público. La Constitución ha dado unas herramientas muy importantes al ciudadano, aunque apenas en desarrollo, que permite empoderarse de lo público, de entender y asumir lo público como lo suyo. Las condiciones legales y constitucionales están dadas, resta desarrollar los métodos y dar la información al ciudadano para que lo pueda ejercer.

Los beneficios del control ciudadano, son entonces, que el ciudadano pueda tener claro que lo público es de todos, que haya una apropiación de lo



público. Aunque no sustituye a los entes de control, sí es un complemento para el control fiscal, el control interno y externo. También impulsa o permite mayor formación de líderes cívicos y estructuración de organizaciones sociales, democráticas y representativas de la sociedad civil. Permite también hacer un mejor seguimiento y evaluación de los procesos y resultados de la gestión pública, ejercer un control preventivo que pueda detectar una posible falla en tiempo oportuno para que se pueda corregir. La participación de los ciudadanos está presente también en algunos procesos de toma de decisión, en la gestión y el control, lo cual desarrolla y permite espacios vivenciales de la democracia participativa y contribuye a una mejor y eficiente gestión pública.

Los mecanismos de participación ciudadana en el control relacionados con la información son: El derecho de petición, el cual tiene diferentes formas; las audiencias públicas que el ciudadano también puede solicitarlas, y el otro es que el que se ha desarrollado sobretodo en el tema ambiental que son las consultas previas que tienen que ver con los procesos de licenciamiento ambiental, ya que para ello se genera un espacio importante de información previa a la obtención de dichas licencias.

Las instancias de participación ciudadana para ejercer el control, son: Las veedurías ciudadanas, sobre las cuales se está esperando un fallo de la Corte Constitucional, así como la expedición de su reglamentación; en segundo lugar, está el cabildo abierto como una forma de control en lo local, para conocer y debatir los temas que atañen a la localidad como tal; otro mecanismo es la audiencia pública, que así sea informativo, también sirve para el ejercicio del control; y todos lo demás que ha desarrollado la normatividad para ejercer la participación ciudadana en los diferentes sectores como por ejemplo, los reglamentos para servicios públicos, educación, salud, etc.

El propósito principal de la charla es presentar y ampliar el tema que hemos denominado el control fiscal participativo. Como antecedentes se tiene que la Contraloría General de la República a partir del año 2000 creó, dentro de su estructura, una Contraloría Delegada para la Participación Ciudadana; previo a ello existía una división de participación ciudadana, en el tercer nivel organizacional y no tenía cobertura nacional, pues dependía de la seccional Bogotá – Cundinamarca. Es así como entendiendo las necesidades de definir una política de participación ciudadana, se creó la Contraloría Delegada para la Participación Ciudadana, que se considera una dignificación de la participación en la misma institución pues se crea en el máximo nivel de jerarquía directiva para que haga parte de todas las decisiones y tenga una actividad absolutamente transversal dentro de la entidad.

La Contraloría Delegada para la Participación Ciudadana tiene dos direcciones: Una de atención ciudadana, que se dedica principalmente al tema de las quejas y denuncias ciudadanas; y otra de promoción y desarrollo del



control ciudadano, que permite generar procesos, metodologías y estrategias que faciliten el avance hacia nuevos métodos para hacer un mejor control ciudadano.

Así se forma entonces el sistema de control fiscal, en el cual se ubica la información en el centro de su engranaje, ya que es fundamental frente a cualquier proceso de control fiscal, materializado en ejercicios de formación, denuncias, organización del ciudadano y auditorías articuladas.

De acuerdo con lo anterior en cuanto a los ejercicios de formación, la Contraloría General de la República viene desarrollando herramientas que facilitan el ejercicio del control, unas de manera individual y otras a través de alianzas estratégicas con algunas entidades del Estado, como en el caso del Plan Nacional de Veedores, en el que se trabaja con trece entidades para desarrollar metodologías que permitan darle mejores herramientas al ciudadano.

Para ello tenemos unos desarrollos temáticos y metodológicos, pues en la medida en que el ciudadano profundice en los temas de su interés se puede garantizar que el control será objetivo y efectivo. Los desarrollos temáticos son el control ciudadano a la salud, a las transferencias, a los pueblos indígenas, a las regalías, y a la contratación estatal, entre otros. Igualmente avanzamos hacia unas metodologías de procesos de deliberación pública, buscando formar al ciudadano para generar opinión pública estructurada, con base en ello realizamos una serie de foros y ejercicios de deliberación, en los cuales se pretende avanzar hacia la propuesta y construcción, es decir que a partir de la identificación de un tema o de un problema público, se genera un proceso de deliberación en el que se construyen agendas ciudadanas que permitan avanzar hacia unas nuevas formas de participación, en las que el ciudadano no solo le exija al Estado, sino que se involucre también para contribuir al avance de la gestión pública, y que las relaciones sean mucho más fluidas, que en algunos casos depende de él mismo y de su comportamiento. También hemos venido trabajando en todo lo que es el proceso de audiencias públicas; creemos que todos estos elementos ayudan a formar ciudadanía y dar herramientas y elementos para que avancemos hacia un mejor control ciudadano.

El otro elemento que hace parte del control fiscal participativo es el sistema de quejas y denuncias ciudadanas. Con éste, a través de un diseño propio de la Contraloría, nuestro propósito es tener unas formas de entrada, procesos y procedimientos, para garantizar el manejo adecuado y darle al ciudadano una respuesta oportuna, que el flujo de información sea ágil y organizado. La Contraloría diseñó un flujo compuesto por varios pasos, en el que se observan los procesos de recepción para el recibo de la denuncia; como por ejemplo la atención personalizada, a través de la línea telefónica transparente, escritos vía fax, por correo o por internet a través de nuestro formato previamente definido. Enseguida de recibir la denuncia el primer paso es la orientación al



ciudadano, ya que es importante darle elementos para que sepa si somos o no competentes, a dónde puede acudir o cómo formular una denuncia; una vez recibimos la denuncia y hacemos la orientación pasamos a una etapa de evaluación, cuando se configuran indicios para una queja o denuncia; allí miramos las competencias y si es de la Contraloría General de la República, se debe ubicar la dependencia competente; esto lo hacen muchas entidades, pero nosotros lo hacemos de manera nacional, por ello lo que viene es fundamental, que es la asignación del código, que es lo que permite que el ciudadano tenga conocimiento concreto del trámite de su denuncia y pueda hacerle un seguimiento permanente. Después de esto, se remite a la dependencia competente de la Contraloría, bien sea una Contraloría Delegada o Sectorial, a la de investigaciones y juicios fiscales cuando la denuncia es tan contundente y tiene tantos elementos que va directamente a una indagación preliminar, o va a alguna de las dependencias departamentales si la denuncia, por ejemplo, tiene que ver con un sujeto de control o con un punto de control de una de las entidades que vigilamos, o va a alguno de nuestros departamentos cuando es una queja al interior de la institución como puede ocurrir también.

Para nosotros es muy importante el contacto y la relación con el ciudadano, tenemos claro que nuestro cliente es el ciudadano, es decir nos debemos a él y como tal hay que respetarlo y darle la mejor atención. Lo mínimo en este proceso son dos contactos con el ciudadano, primero una vez recibimos la denuncia, la evaluamos y le damos traslado, se le informa al ciudadano qué actuación se va a adelantar y entra en una etapa de seguimiento por parte del ciudadano a partir del código; finalmente se genera una respuesta de fondo en que se le informa nuevamente al ciudadano y a esta la acompañamos de una pequeña encuesta de satisfacción, esto es para empezar a medir cómo se siente el ciudadano frente a nuestra gestión o a nuestro trámite.

Esta medición de satisfacción apunta a tres fases: La primera etapa es cuánto tiempo nos demoramos en darle la primera respuesta; la segunda, es cuánto nos demoramos para darle la respuesta de fondo; y la tercera cómo le pareció, es decir, oportunidad y calidad. Creemos que es importante darle toda la información y explicaciones del caso; muchas veces el abismo entre los ciudadanos y el Estado es porque no hay una comunicación fluida, no nos detenemos a explicar para que sea claro el por qué de alguna respuesta; después de esto, pasa al archivo, que también es una etapa fundamental, pues en cualquier momento se requiere conocer qué pasó con la denuncia, o por qué puede convertirse en un proceso.

Cuando no es competencia nuestra, básicamente hacemos lo mismo, la remitimos a la entidad pertinente, se le informa al ciudadano, la entidad nos informa que actuación adelantó y ésta pasa a su archivo.





El tercer componente dentro del Sistema de Control Fiscal Participativo tiene que ver con la organización del ciudadano. La Contraloría, apoya, asesora, contribuye, promueve a los ciudadanos para que se organicen y puedan ejercer el control a través de las veedurías que conforman las redes que se vienen promoviendo con el plan nacional. Todo esto promueve un esquema que hemos denominado comité de vigilancia ciudadana, y que se ha enfocado a proyectos de alto impacto de carácter nacional, que están conformados por actores muy identificados dentro del proyecto que se está desarrollando para que el ejercicio de control y vigilancia tenga un valor agregado también dentro del ejercicio del control fiscal.

El cuarto componente son las auditorías articuladas. Es una estrategia de la Contraloría, diseñada por ella, la cual busca abrir un espacio en el control fiscal y en el proceso auditor, para que las organizaciones con un conocimiento específico del tema que se va a auditar, puedan participar en algunas de las etapas con nuestros auditores para profundizar en la situación o en la gestión misma de la entidad. Por ejemplo, para realizar una auditoría al seguro social, invitamos al sindicato de esta misma entidad y le decimos que vamos a realizar una auditoría y que queremos saber desde su experiencia, cuáles son los elementos que considera críticos para que se tengan en cuenta dentro del proceso. Esto permite obtener, además de nuestros estudios sectoriales, más elementos sobre los problemas que ellos detectan y que de pronto nosotros no percibimos, enriqueciendo nuestras auditorías.

Con base en ello, viene la etapa de ejecución y de acuerdo con el tema que se acordó, se hacen unas mesas de trabajo de tipo participativo entre nuestros auditores y la organización, para intercambiar y profundizar sobre el tema. Es posible que ellos tengan denuncias o elementos pero el espíritu de esta estrategia no es abrir otro espacio de denuncia simplemente, sino un espacio donde se pueda analizar y profundizar más sobre los problemas y dificultades, que hay en la gestión de la entidad.

Para avanzar en esa estrategia venimos promoviendo convenios de cooperación para la vigilancia de la gestión pública, en los que se manifiesta la voluntad entre las partes para hacer un trabajo articulado en los momentos que se acuerde, lo cual implica un trabajo objetivo, y si se requiere se maneja con la reserva o la prudencia necesaria, aunque el proceso auditor no es una etapa reservada, sí puede haber información de cuidado, pues solamente la Contraloría es la que maneja la relación con la institución en el marco del control fiscal. Dentro de esta estrategia actúa la organización, la Contraloría Delegada para la Participación Ciudadana como articulador de la estrategia, desempeñando un papel dinamizador, y el equipo auditor como tal. Esta estrategia ha sido muy importante no sólo por lo que puede aportar al control



fiscal, sino por la ayuda para construir confianza entre las organizaciones y las instituciones.

Tenemos finalmente el último componente que es el de la información, que como veíamos es el motor, el cerebro de todo el engranaje del sistema para garantizar todo lo anterior, frente a lo que debemos propiciar los espacios para que dicha información fluya. Debe estar disponible toda la información relacionada con planes, proyectos, marcos normativos en participación ciudadana, etc. No se debe olvidar que la formación también es fundamental para hacer un mejor uso y aprovechamiento de la información.

Es este momento la Contraloría se encuentra en un proceso de modernización, que implica el desarrollo de unas herramientas tecnológicas, las cuales van a permitir una mayor cobertura, para lo que hemos creado la Red Nacional de Información para el Control Fiscal Participativo. Este va a ser un portal de información que le va a permitir al ciudadano contar con toda la información de carácter público que se genera en la Contraloría General de la República; tener posibilidades de avanzar hacia algo de formación virtual; desarrollar foros deliberativos a través virtual; contar con buzones de sugerencias; contar con un banco de experiencias en control fiscal, y contar con un banco de datos debidamente organizado, clasificado, por regiones de acuerdo a temas, a intereses de las organizaciones de la sociedad civil y de los ciudadanos para que de una manera organizada y estructurada se les pueda invitar o vincular en algunas de las estrategias de acuerdo con los temas de interés.

En conclusión todo se mueve en torno a la información, es el primer nivel de la participación ciudadana. Los ciudadanos tenemos el derecho fundamental a la información y para ello es importante garantizar una buena preservación y conservación de la misma. Es importante tener claro que debemos ser partícipes de una cultura del manejo de la información y de la clasificación misma de esta.

## **PREGUNTAS Y RESPUESTAS**

*P./ ¿Qué mecanismos está empleando la Contraloría General de la República para que las entidades públicas cumplan la Ley 594?*

*R./* Cuando la Contraloría va a las entidades a ejercer control fiscal, es decir a adelantar sus procesos de auditoría, dentro de las líneas de auditoría está precisamente verificar el cumplimiento y verificar el sistema de control interno, y dentro de ese uno de los componentes más importante es el manejo de la información y la preservación de la documentación. De manera que al hacer una auditoría gubernamental con enfoque integral la Contraloría verifica si las instituciones están cumpliendo o no.



## COMPLEMENTO DE MYRIAM MEJÍA DEL ARCHIVO GENERAL DE LA NACIÓN

En la Ley General de Archivos, el artículo 50 está referido al apoyo de la Contraloría y la Procuraduría en el cumplimiento de la norma. En virtud de esto se tiene un convenio que ya lleva dos versiones, dentro del cual hemos trabajado conjuntamente en la preparación de instrumentos para los auditores, de tal manera que dentro del plan general de auditoría integral hay un módulo referido a los archivos. Los auditores están obligados a desarrollar el contenido de ese módulo, para lo cual preparamos un material que se llama "Evaluación de la Función Archivística" como un aporte del Archivo General de la Nación a la Contraloría en virtud del convenio, que ha servido para capacitar a 800 auditores de la zona central. Se ha desarrollado también la versión interactiva de la cartilla que estará puesta en Internet, para que la consulten los funcionarios que ejercen el control, y para que los ciudadanos puedan ver en qué puntos se están tocando las investigaciones en relación con el manejo de archivo en las instituciones. Hay que destacar que para el Archivo el trabajo de la Contraloría ha sido excelente.

# DEMOCRATIZACIÓN Y TRANSPARENCIA DE LA GESTIÓN PÚBLICA

*Caridad Jiménez Giraldo*

Asesora de la Dirección de Políticas de la Administración Pública,  
del Departamento Administrativo de la Función Pública

*Elsa Yanuba Quiñónez*

Profesional del Área de Administración Pública  
en el Departamento Administrativo de la Función Pública

La gestión democrática es una de las características de la nueva gestión pública. Los procesos de reforma estatal de las dos últimas décadas así lo demuestran.

Los años 80 y 90 del siglo XX marcaron crisis en el Estado y sus conocidas reformas. La crisis fiscal, las transformaciones generadas por la globalización, el cambio tecnológico, las ineficiencias en la prestación de los servicios públicos, la creciente insatisfacción ciudadana, la rigidez en los procesos administrativos, la permanencia de esquemas obsoletos de administración como factores genéricos, crearon condiciones para diversos procesos de reformas administrativas.

Pero además, la creciente preocupación por la defensa del patrimonio público, las relaciones que debilitaron la comunicación y el servicio, las respuestas a demandas de servicios públicos basadas en la amistad, pero afectando los intereses comunes, plantean retos para:

- Consolidar la democracia.
- Retomar el crecimiento económico del Estado.
- Reducir la desigualdad social, frente a la satisfacción de necesidades básicas.



Por la gran situación de violencia que se vive se busca un nuevo reconocimiento del Estado, para ello es necesario dar nuevas formas, no sólo a las instituciones sino también a los servidores, en sus actuaciones y relaciones.

Entonces, la gestión democrática es una de las necesidades de la nueva gestión pública.

La administración pública es obligada a redefinir sus funciones y sus formas de actuación, a incrementar su capacidad de gestión, a renovar sus instrumentos gerenciales y garantizar efectividad en su desempeño. No obstante, las modificaciones administrativas se muestran insuficientes para recuperar la legitimidad y responsabilidad frente a los ciudadanos.

Si bien se intentan diversas soluciones, la presión sobre la modernización y eficiencia de la administración siguen siendo los derrotos; hay exigencias para que el Estado establezca nuevos vínculos con la sociedad, oriente su gestión al interés general, transforme el sistema de relaciones de la administración con los ciudadanos y responda a sus derechos.

La carta de compromiso con los ciudadanos en Inglaterra, la gestión orientada al ciudadano en Francia, los centros de atención para facilitar el acceso a los servicios en Alemania, y otras medidas son algunos ejemplos de la implementación de la gestión democrática que se han dado en naciones desarrolladas.

América Latina ha sido influenciada también por esta corriente democratizadora, más por imitación que por un proceso propio de reforma en respuesta a condiciones particulares. Las primeras experiencias en el proceso de reforma estatal han sido regidas por el principio de reducción de costos, con un claro sesgo economicista sin tomar en cuenta a los ciudadanos.

Hoy la democratización de la gestión burocrática es un desafío no sólo para Colombia, sino para el resto de América Latina.

En Colombia, la Constitución Política de 1991 acogió y acrecentó el interés expresado por diferentes actores sociales para intervenir en la gestión administrativa y en las decisiones que afectan a la colectividad, no sólo con el propósito de suplir o complementar la acción del Estado, sino también para estructurar formas permanentes de democratización.

Igualmente, de acuerdo con las disposiciones señaladas para la organización y funcionamiento de la Administración Pública -Ley 489 de 1.998-, todas las entidades y organismos tienen la obligación de desarrollar su gestión acorde con los principios de democracia participativa y democratización de la administración pública.

La democratización de la administración pública es un proceso referido tanto a las organizaciones públicas como a la sociedad para garantizar la intervención directa de los ciudadanos en la vida política, social e institucional del



Estado y crear condiciones económicas para que la gente pueda acceder al disfrute de sus derechos y satisfaga sus necesidades fundamentales. El proceso de democratización tiene como finalidades la intervención ciudadana en la definición de las políticas públicas y la búsqueda de la equidad económica y social.

Se hace necesario por lo tanto que el proceso de democratización se oriente a promover y generar nuevos y diversos espacios de participación, mediante el desarrollo de tecnologías, programas, planes y acciones que posibiliten la intervención de los ciudadanos en la formulación, ejecución, vigilancia, control y evaluación de cada uno de los procesos de la gestión pública.

La democratización de la administración pública involucra tanto a los ciudadanos como a los organismos públicos; a los ciudadanos en ejercicio de su derecho – deber de participar en la toma de decisiones en los asuntos que los afectan y a las entidades de la administración le exigen espacios de interlocución y diálogo con la ciudadanía.

## 1. OFERTA ESTATAL DE PARTICIPACIÓN

En Colombia existen varias ofertas de la administración pública para la participación ciudadana referidas principalmente a instancias de representación (comités, consejos) frente a servicios de salud, educación, cultura, medio ambiente, servicios públicos domiciliarios, desarrollo rural, planeación, territorios indígenas, de comunidades negras, juventudes, etc.

De igual forma, es extensa la normatividad a través de la cual se obliga a la administración a democratizar su gestión; a manera de ejemplo.

- Constitución Política de Colombia. Artículos 1º, 2º, 3º, 103, 270, 342 (entre otros).
- La Ley 80 de 1993, artículo 66, se refiere al control que puede y debe ejercer el ciudadano en la contratación para garantizar el uso transparente de recursos.
- El Decreto 2170 de 2002 y las Directivas 10 y 12 del 2002 entran a reforzar sobre la obligación de las entidades del Estado por invitar a las veedurías ciudadanas o a quien desee a revisar la información sobre contratación.
- La Ley 87 de 1993 –sobre el control interno de las entidades– da facultades y exige que la administración esté cumpliendo sus obligaciones y verifique la participación; está allí la posibilidad de observar el uso de mecanismos de participación.
- Ley 134 de 1994 de participación política y veedurías ciudadanas
- Ley 136 de 1994 participación en el régimen municipal.



- Ley 190 de 1995, reglamenta los sistemas de quejas e información.
- Ley 489 de 1998, se refiere a la democratización de la gestión pública, a las audiencias públicas y a la formación de veedores.
- Ley 734 de 2002, Código Disciplinario, establece sanciones al servidor público que no acate sus deberes frente a los derechos ciudadanos por la participación y transparencia.

## **2. DEMANDA CIUDADANA POR LA PARTICIPACIÓN**

La participación impulsa una relación de colaboración e interlocución crítica con la oferta estatal.

No obstante la oferta Estatal existente, la demanda ciudadana por espacios de participación rebasa lo ofrecido por el Estado:

- Los asuntos de interés público superan lo reglamentado, se necesita que haya integralidad en las políticas públicas, que se luche contra la fragmentación.
- El interés por la participación va más allá de verificar la ejecución de obras o proyectos, los ciudadanos quieren intervenir en las decisiones, evaluar las consecuencias de las acciones gubernamentales, conocer integralmente los procesos públicos que los afectan.
- Las formas de organización social para la participación son diversas, no se limitan a los espacios creados por la normatividad.
- La participación se fortalece en lo local, en la práctica misma y no desde lo reglamentado o el simple discurso por lo ideal.

Hemos encontrado que en los ejercicios de participación estos son mucho más valiosos cuando se tiene la oportunidad de que la administración se encuentre cara a cara con el ciudadano. La descentralización ha contribuido en algunos avances. Como país único, es muy importante construir nuestra propia experiencia.

## **3. NIVELES DE APERTURA DE ESPACIOS PARA LA PARTICIPACIÓN Y DERECHOS CIUDADANOS**

En la participación de la ciudadanía, los elementos principales a intervenir son los culturales y sociales; estos configuran gran parte de la dinámica democrática colombiana en la que han imperado e imperan en mayor medida las formas representativas sobre las formas de la democracia participativa.

Desde la Administración Pública, es esencial intervenir en la cultura administrativa y en la capacidad técnica de sus organizaciones, las que juegan un papel determinante en la definición de los niveles y la apertura de espa-



cios para la participación ciudadana en los diversos momentos de la gestión pública.

Son niveles de participación: La información, la consulta, la ejecución, el control social a la gestión pública y la planeación participativa. Según un diagnóstico que realizó Darío Restrepo, en Colombia, son mayores las intervenciones en los niveles de información, consulta y ejecución, pero escasos en la planeación y el control.

El nivel de información es sin embargo básico, sin el cual no es posible avanzar en los otros.

3.1 Participación en el nivel de información. Para garantizar la posibilidad de intervención en lo público, el ciudadano debe contar con claros derechos concernientes a la información, según Moron (2003), estos derechos, son los derechos de la transparencia:

3.1.1 El derecho propiamente a ser informado. No se trata del derecho individual y diferido de buscar y exigir la información sino a la obligación de ser informado por las autoridades acerca de aspectos de interés sobre la gestión pública. El derecho a la información está representado por el lenguaje, como un canal para el diálogo entre el ciudadano y la Administración. La organización pública debe estar en capacidad de producir información para todos aquellos que quisieran interactuar con las autoridades públicas.

3.1.2 El derecho a la comprensión de la información que se encuentra accesible. Este derecho requiere que la Administración Pública para estar efectivamente al servicio de sus ciudadanos, establezca con ellos una relación sustentada en un lenguaje claro e inequívoco. La información no debe ser suministrada de modo que la accesibilidad a la misma se vea dificultada, o en forma ambigua, incorrecta o distante.

3.1.3 El derecho a ser entendido. Mientras que en relación con el derecho a la comprensión, el principal protagonista es la Administración, en lo que concierne al derecho a ser entendido, los ciudadanos son los únicos que deben tornarse activos ante las autoridades públicas; a través de la utilización de los canales de comunicación, que a su vez, deben ser facilitados de antemano y en forma adecuada por parte de la Administración Pública.

Los ciudadanos no sólo deben estar informados, sino que también deben ser escuchados; vale decir, que es necesario que la Administración esté preparada para enterarse de cuáles son sus necesidades, abierta a las críticas, y en disposición y con voluntad para evaluar y/o implementar las propuestas de estos.

Así en el nivel de información, una organización transparente y democrática garantiza primordialmente el acceso a la información y a ejercer el escrutinio público de todos sus actos, no se limita sólo al cumplimiento normativo sino que establece mecanismos para facilitar la entrada al ciudadano sin condicionamientos.





La información debe tender a su brevedad y bajo costo, de manera que sea verdaderamente eficaz; también aquí es importante la adopción de un régimen adecuado para la preservación, sujetándola a los principios de especificidad y de responsabilidad de sus autoridades.

3.2 La consulta debe convertirse en rutina para aquellas decisiones de la administración que afecten la comunidad. Muchos ciudadanos y organizaciones sociales se quejan de ser “consultadas sus opiniones”, por cumplir con un simple requisito, sin que estas afecten para nada decisiones previamente tomadas bajo intereses particulares.

3.3 El nivel de ejecución está representado en esfuerzos por involucrar comunidades en el cumplimiento de actividades que en forma directa les representa beneficios, tal es el caso de las madres comunitarias, por lo general mujeres de una comunidad que administran hogares infantiles o la participación en la elaboración de viviendas de interés social que luego pueden ser adjudicadas a quienes ayudan en su construcción. Este nivel debe avanzar en acciones que representen bienes mayormente públicos.

3.4 El nivel de control. Este ejercicio de control a la gestión pública es definido como una posibilidad de incidir en condiciones de modo, tiempo y lugar en que se desarrolla la gestión pública; se ejerce a través de veeduría ciudadana u otras formas de organización, según clases de servicios públicos, ej., los comités de vigilancia ciudadana, para el control fiscal, los comités de desarrollo y control social, para la vigilancia de los servicios públicos domiciliarios. También el control puede ejercerlo el ciudadano de forma individual, para ello cuenta con herramientas como el derecho de petición o la tutela. Las prácticas desarrolladas han dado más énfasis a la vigilancia de los recursos públicos, primando una actitud de desconfianza por parte del ciudadano y en muchos casos, un rechazo de la administración para prestar la colaboración necesaria que facilite el ejercicio del control social. Cambiar estos esquemas de mutua desconfianza (servidores públicos y ciudadanos) requieren fuertes esfuerzos. Se puede sin embargo, aprovechar ya exitosas experiencias que dan cuenta de la posibilidad de trabajar conjuntamente organización pública, ciudadano y organización social en procura de lograr los fines del Estado.

3.5 La planeación participativa. Desarrollar un esquema de planeación entre la ciudadanía y los representantes públicos exige el dominio de técnicas para la negociación y concertación; significa contraponer intereses particulares en beneficio de lo público, escuchar, argumentar y lo más importante, poder responder. Es satisfactorio, encontrar, especialmente, en respuesta a procesos de descentralización, algunos esfuerzos de planeación participativa en decisiones de organización presupuestal, tal es el caso del Municipio de Marsella (Departamento de Risaralda) donde se cuenta con un ejercicio de presupuesto participativo, que definió partidas presupuestales para invertir en sectores que la población identificó.



#### **4. FORTALECIMIENTO DE CAPACIDADES Y CONSTRUCCIÓN DE ESPACIOS PARA EL EJERCICIO DE LA PARTICIPACIÓN SOCIAL EN LA GESTIÓN PÚBLICA**

Para avanzar en la democratización y transparencia de la gestión pública, es preciso plasmar estrategias que se concreten en acciones para fortalecer capacidades en los entes gubernamentales y de los ciudadanos.

Como ya se dijo, propiciar participación ciudadana en la gestión es una nueva exigencia que deben enfrentar los administradores de lo público, que se convierte en un proceso complejo en la medida en que se refiere a relaciones e interacciones entre diferentes grupos sociales, con intereses diversos y contradictorios.

Esta interacción de la sociedad y el Estado requiere que la Administración Pública cambie e incorpore la participación de modo efectivo y real en la dinámica de las entidades. Por ello, el énfasis de los programas que desarrollen los organismos públicos debe orientarse en dos sentidos, con el fin de construir un Estado Comunitario al servicio de la ciudadanía: a) Fortalecer las capacidades de los ciudadanos para una participación social efectiva y, b) El desarrollo de capacidades administrativas, programas o acciones de apertura que deben ser promovidas desde la administración pública para garantizar el ejercicio de este derecho.

##### **4.1 Fortalecer las capacidades de los ciudadanos para una participación social efectiva.**

Supone desarrollar actitudes cívicas mediante el rescate y afianzamiento de valores de la democracia participativa, el reconocimiento de responsabilidades y de derechos políticos y sociales como miembros de la sociedad. Así mismo, supone desarrollar destrezas y habilidades en los ciudadanos y sus organizaciones para que incidan efectivamente en los procesos de la gestión pública y en el cumplimiento de sus resultados.

Para fortalecer capacidades de los ciudadanos deben desarrollarse acciones específicas orientadas a facilitar el acceso a la información, y a consultar y formar al ciudadano; la información debe fluir en forma oportuna y suficiente hacia los usuarios y ciudadanos, a la comunidad en general, no sólo para dar a conocer sino también para formar en la cultura de la participación; a la vez la información debe fluir de los ciudadanos hacia las entidades mediante procesos de consulta.

Si bien existen directivas y normas mediante las cuales se precisan orientaciones para que la administración garantice la publicidad de la información a través de la tecnología informática, que representa avances, el manejo de la información a través de este medio no es suficiente para facilitar los procesos de control ciudadano.



El flujo de la información de las entidades hacia los usuarios y la comunidad supone la implementación de diversos mecanismos y estrategias que faciliten efectivamente el acceso a la información sobre deberes y derechos de los ciudadanos y los servicios a los que puede acceder en su relación con la entidad; publicar programas y proyectos a desarrollar, publicitar documentos de interés, diseñar formatos para información sobre contratos; elaborar guías muy sencillas en las que se explique a usuarios y ciudadanos los derechos que el sector protege con los servicios que está obligado a prestar, realizar campañas de comunicación por medios masivos, conversatorios, formalizar canales de comunicación con los usuarios y el uso de mecanismos legales para ejercer el derecho a la participación.

El manejo de archivos se constituye en una herramienta indispensable para la consulta de los servidores públicos, así como de los ciudadanos y organizaciones de la sociedad civil; estas últimas que además en su interacción directa con las organizaciones públicas, generan nuevos documentos y registros para archivos. Es responsabilidad también de estos ciudadanos, pero especialmente de las organizaciones sociales, hacer todo lo posible para preservar su historia en la gestión de lo público.

Además de la información, las entidades deben desarrollar programas educativos y de capacitación a través de los cuales se facilite el aprendizaje sobre valores cívicos y sobre cómo se ejerce el derecho a la participación. De esta manera, se prepara al usuario directo y al ciudadano en general para el ejercicio de este derecho, desarrollando actitudes favorables y habilitándolo para el uso de herramientas participativas.

De igual forma, las entidades, previo a la definición de los programas y servicios, deben consultar, es decir, indagar intereses, expectativas, necesidades, prioridades y calidades de los mismos mediante audiencias públicas u otros mecanismos de consulta directa con grupos de interés, como foros, sesiones de priorización de proyectos, de exploración de expectativas, etc.

Estas nuevas prácticas se constituyen en patrimonio histórico que representa los nuevos procesos para la transparencia y la democracia, lo que obliga a las entidades a registrar, archivar y conservar.

4.2 El desarrollo de capacidades administrativas, programas o acciones de apertura de la administración pública a la participación social.

La administración pública debe adecuarse para hacer viable la participación social, esta apertura de espacios significa un cambio en los estilos de gestión y en las actitudes de los servidores públicos e implica el desarrollo de nuevas herramientas, instrumentos y estrategias administrativas.

La forma de organización burocrática caracterizada por la rigidez en la toma de decisiones, el seguimiento a procedimientos fijamente establecidos,



el estricto control a cada paso y decisión se opone a los requerimientos de la participación social. Es preciso entonces adecuar dichas estructuras burocráticas hacia esquemas o formas organizativas más flexibles que garanticen una relación horizontal con los ciudadanos.

De la administración pública y de la forma como desarrolla su quehacer depende la efectividad del ejercicio de la participación. Las entidades públicas además de cumplir con los mecanismos legales existentes para facilitar la participación, deben incorporar a sus procesos y procedimientos internos, instrumentos y acciones a través de los cuales se involucre a los ciudadanos, a sus organizaciones y a la comunidad en general.

Es preciso entonces preparar a los servidores públicos e incentivar la construcción de herramientas y el desarrollo de acciones en el quehacer cotidiano y en el manejo de proyectos en función de hacer viable la participación.

Este tipo de herramientas son construcciones sociales que surgen de experiencias y de ensayos; como tal, requieren seguimiento e investigación, hasta adquirir la consistencia y validez efectiva para su socialización.

Algunas de las acciones que pueden adelantar los organismos públicos para abrirse a la participación ciudadana son:

- Implementar de manera efectiva los mecanismos legales de participación en la toma de decisiones públicas;
- Articular las quejas, reclamos y solicitudes de los ciudadanos con las políticas de cada entidad y sector;
- Facilitar el control social y la función veedora de la ciudadanía y promover la planeación participativa.

4.3 ¿Cómo implementar de manera efectiva los mecanismos legales de participación en la toma de decisiones públicas?

- Hacer una compilación de las leyes y normas, en materia de participación ciudadana, que competan a cada una de las entidades y sectores para clarificar lineamientos o fortalezas existentes.
- Consultar previamente a los usuarios y ciudadanos sobre proyectos normativos.
- Elaborar guías sencillas en las que se explique a usuarios y ciudadanos los derechos que las entidades o sectores protegen con sus servicios.
- Definir estrategias comunes con otras entidades o sectores que adelanten programas con participación ciudadana para actuar articuladamente.
- Facilitar la consulta de sus documentos y archivos filmicos, fotográficos, magnéticos, escritos, etc.



4.4 ¿Cómo articular las quejas, reclamos y solicitudes de los ciudadanos con las políticas de cada entidad y sector?

- Establecer sistemas de registro y seguimiento a las peticiones, quejas y reclamos presentados por los usuarios o ciudadanos sobre los servicios ofrecidos, con el fin de garantizar respuestas efectivas a los mismos.
- Reorientar las Oficinas de Atención al ciudadano para fortalecer su funcionamiento y convertirlas en unidades de enlace con los usuarios y ciudadanos con el fin de mejorar la atención al público y la participación en la búsqueda de la eficiencia y la eficacia.

4.5 ¿Cómo facilitar el control social y la función veedora de la ciudadanía?

- Informar a la ciudadanía sobre los programas, servicios, obras, contratos o administración de recursos para que se ejerza la respectiva veeduría.
- Establecer mecanismos, formas y medios de comunicación con las veedurías para el acceso oportuno y confiable de la información, facilitar que los interlocutores se conozcan (servidores públicos y veedurías).
- Propiciar acciones de rendición de cuentas de planes, programas, proyectos y/o contratos realizados por la entidad.

Las entidades podrán instituir procesos de rendición de cuentas mediante los cuales las autoridades responden ante los ciudadanos por las tareas que le han sido encomendadas. Los procesos de rendición de cuentas a la ciudadanía constituyen una obligación ética y legal por informar, explicar y justificar los logros, dificultades y alcances respecto de los planes, programas, proyectos y recursos asignados para la prestación de los servicios a cargo de las entidades.

Las audiencias públicas establecidas por la Ley 489/98 son una herramienta útil para facilitar la rendición de cuentas y el control ciudadano, por ser este un espacio público para la interlocución directa ciudadanos- administración. Las audiencias exigen preparación previa de las partes interlocutoras: La entidad requiere preparar los temas, disponer los medios adecuados para facilitar la intervención ciudadana, convocar con suficiente anticipación a los ciudadanos en general y en especial a diversas organizaciones sociales beneficiarias o interesadas en sus servicios, garantizar la participación cualificada de los ciudadanos en la audiencia, adecuar la información a un lenguaje fácilmente accesible al ciudadano.

Hay experiencias internacionales en las cuales los organismos públicos adelantan procesos de consulta con la ciudadanía para identificar temáticas o áreas de interés, las cuales se constituyen en objeto de la rendición de cuentas.

Para una intervención cualificada de los ciudadanos en el proceso de rendición de cuentas, estos deben documentarse oportunamente sobre los temas



de su interés o que presenta la administración. La consulta a los archivos de las organizaciones públicas, brinda un soporte fundamental.

#### 4.6. ¿Cómo promover la planeación participativa?

La planeación es el máximo nivel en el que se puede generar participación ciudadana.

- Supone un proceso de discusión, negociación y concertación en los que se analizan y deciden conjuntamente con los ciudadanos problemas a atender, acciones a emprender, presupuestos y destinación de recursos, prioridades de recursos, maneras de ejecutar los programas y la definición de políticas públicas.

### 5. TRANSPARENCIA Y DEMOCRATIZACIÓN:

Por todos es reconocida la necesidad de diseñar, propiciar y poner en práctica estrategias que aseguren la transparencia en los comportamientos y en el manejo de lo público.

El control de gestión no es responsabilidad sólo del protagonista institucional, en él deben participar los ciudadanos, preferiblemente de forma organizada, pero también lo pueden hacer de manera particular. Toda entidad pública maneja recursos que son de propiedad de los ciudadanos y las decisiones tomadas, afectan a estos.

Una documentación sobre la decisión y la forma como se ven afectados unos y otros se constituye en un archivo valioso que servirá de sustento a quienes quieran aprovechar la experiencia en el futuro.

Generar participación ciudadana en la gestión supone identificar y definir el papel que se asigna al proceso participativo y decidir sobre los niveles de participación que se está en capacidad de propiciar. Para lograr la apertura de las entidades a la participación en cualquiera de los niveles, es preciso que exista organización interna y preparación por parte de los funcionarios y de las dependencias que pondrán en marcha las acciones para la democratización y la transparencia de la gestión pública.

La preparación además de un proceso organizativo se constituye a partir de la documentación y generación de archivos debidamente clasificados que permiten consultar soportes escritos, fotográficos, videos, etc. A su vez los resultados de cada nueva actuación se constituyen en elementos documentales.

Esta interacción ciudadano-administración conlleva nuevas producciones de lo público. No se trata ahora solo de conservar la producción exclusiva de la institucionalidad de las organizaciones públicas, sino de las propuestas o gestiones que parten de la ciudadanía hacia las entidades públicas.



Cierro mi intervención con un comentario que realizó el señor Ramón Alberch i Fugueras, en entrevista para una importante publicación del Archivo General de la Nación, a quien agradezco la invitación para estar hoy con ustedes:

“Los archivistas estamos planteando una opción de futuro de una dimensión sin precedentes. Elegimos ser defensores de los valores democráticos y los derechos ciudadanos, mediante la defensa a ultranza de los principios de libre acceso a los documentos y a la información, en tanto, que suponen la piedra angular de las políticas de aquellas administraciones que pretenden hacer efectivos los principios de transparencia administrativa y participación ciudadana. Cabe añadir que la creciente conciencia y presión ciudadana por hacer valer sus derechos, es y será un aliado de gran influencia en esta nueva función de los archivos”.

## PREGUNTAS Y RESPUESTAS

*P/. Carlos Ruiz, Veeduría del Instituto Colombiano del Bienestar Familiar. ¿Hasta dónde va la participación ciudadana? Pienso que ella no tiene poder de decisión, ya que sólo se habla de participación. Quisiera que comentara sobre el Acuerdo 13 que reglamenta la participación.*

*R/. Las demandas de la ciudadanía han superado la oferta estatal. Existe un intermedio entre lo que es la participación y lo directo. Lo ideal sería poder hacer uso de la democracia directa pero nos encontramos con la dificultad que trasciende lo normativo y que tiene que ver con procesos sociales. Estamos trabajando con el aspecto cultural. No hay que olvidar las herramientas jurídicas tales como la Acción de Tutela, que nos está dando la posibilidad de participación y de obtener respuestas, en la que si al ciudadano no lo escucharon, al juez sí deben hacerlo. Sin embargo, en la administración pública estamos tratando ir más allá, que el ciudadano no tenga que acudir a la tutela, pues sigue siendo una acción rígida, lo ideal sería que nos escuchemos. Pero sabemos que todavía falta legislar en el sentido de procesos de obligación, es necesario seguir trabajando, pues, implica un cambio de mentalidad.*

El acuerdo 13 es una herramienta que pone el Estado al servicio del ciudadano.

Respecto a la pregunta anterior quiero comentar un caso que se está dando en Latinoamérica, un ejemplo de un proceso social en donde se desea que los ciudadanos tengan injerencia entre las mismas políticas de Estado. En Brasil, el Presidente Lula Da Silva, posiciona, por primera vez en la historia, la política directa, la democracia directa. Realiza junto con 100 mil personas el presupuesto para la ciudad de Porto Alegre, y hoy en día, esta zona de coalición de minorías se ha posicionado como el lugar que tienen los obreros



con mejor ingreso y el proceso socio-cultural mejor dado en Latinoamérica. Eso es lo que tenemos que buscar. La Doctora hablaba sobre un mecanismo que sería la respuesta, como las Acciones Populares o las de tutela, pero desafortunadamente, en Colombia hay más militares que jueces, y yo pienso que debería ser al contrario. La justicia la debemos reclamar dentro del país. Estamos empezando a ver la democracia participativa la cual pretende que nos apropiemos, que cada uno participemos del Estado, que se cumplan las teorías constitucionalistas del derecho internacional en las que el pueblo es parte del Estado.





## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS:

- Alcaldía Municipal de Marsella, Gobernación de Risaralda, Federación Colombiana de Municipios, Corporación Alemana al Desarrollo. *Rindiendo Cuentas- Presupuesto Participativo de Marsella*, Colombia, 2003.
- Comisión Presidencia para la Reforma de la Administración Pública del Estado Colombiano, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. *Cómo democratizar el Estado Colombiano*. Documento impreso en la Sección de Publicaciones y Audiovisuales de la Secretaría General del Ministerio de Gobierno, Colombia, 1990.
- *Constitución Política Colombiana*, 1991.
- Departamento Administrativo del Servicio Civil. *Memorias del Cuarto Seminario Internacional sobre Función Pública y Democratización en Iberoamérica*. Artepel Impresores Ltda. Bogotá, Colombia, 1990.
- Departamento Administrativo de la Función Pública y Entidades Promotoras del Plan Nacional de Formación para el Control Social a la Gestión Pública. *Participación en el Control Social a la Gestión Pública*. Módulo 1. Serie Documentos de Consulta. Realización Editorial y Gráfica Zeta Periodismo, Impresión Imprenta Nacional, Colombia, 2003.
- Ley 489 de 1998.
- Morón U. Los deberes de Transparencia (accountability) en la Gestión Pública (con especial énfasis en sus indicadores para la gestión municipal). Jcm@terra.com.pe
- Restrepo, D. *El Cáliz de la Participación. Relaciones Estado-Sociedad Civil en el Campo Colombiano*. Bogotá, octubre de 1995.

# INFORMACIÓN, CONTROL SOCIAL Y CORRUPCIÓN

*Balmoré Durán Restrepo*

Coordinador de la Unidad de Participación Ciudadana  
de la Presidencia de la República

A través de estas reflexiones voy a referirme a un reclamo tan frecuente como legítimo de la ciudadanía: Nuestro Estado tiene diseñada una política pública e implementados unos mecanismos e instrumentos de Participación Ciudadana, pero, en medio de esa estructura normativa, ¿Qué tanta incidencia real ha tenido esa participación en la definición de políticas públicas que afectan a la sociedad? ¿Qué tan eficaz ha sido en la lucha contra la corrupción? ¿En el logro de una mayor eficiencia y eficacia de la gestión de lo público?

Estas reflexiones son válidas, porque no se trata únicamente que la ciudadanía pueda deliberar sino que también pueda incidir en la toma de decisiones sobre lo público.

En el marco de este importante seminario trataré de hacer un análisis sobre el papel que juega la información en el ejercicio del control social y la lucha contra la corrupción.

Es claro que cuando abordamos este tema, nos estamos refiriendo al acceso a la información sobre lo público, y debemos auscultar cómo ha funcionado esta situación, por qué se ha constituido en un problema y cómo se ha venido actuando en función de darle solución en el entendido de que el acceso a la información pública se constituye en premisa fundamental, no solo para la prevención y lucha efectiva contra la corrupción, sino para garantizar la eficiencia, la eficacia y la equidad en la gestión de lo público, requisitos



imprescindibles para lograr el fortalecimiento de las relaciones democráticas, la legitimidad y la gobernabilidad.

Un aspecto fundamental es tener claro el significado de lo público:

Lo público es de todos, pertenece a la sociedad y a los ciudadanos, no tiene exclusividad para nadie, no se agota en el Estado ni en el gobierno. Es patrimonio compartido por lo que su existencia y logros no se pueden negar a nadie, por ningún motivo o causa y por el contrario, tanto sus beneficios como sus costos, se deben compartir sin ninguna excepción, por igual entre todos los miembros de la sociedad.

Lo público también es el conjunto de instancias, normas y espacios para la deliberación colectiva en el propósito de adoptar decisiones que afectan a la sociedad en su conjunto. Por ello, lo público tiene como premisa los valores y entre ellos los de justicia, solidaridad y equidad como los más relevantes.

Así como lo público no se agota ni en el Estado ni en el gobierno, tampoco es una concesión de éstos a la sociedad, sino por el contrario, es la prueba de que sus asuntos no son monopolio de persona, grupo o sector, que son de cobertura amplia, sin restricciones, y que conducen a que el Estado no se imponga en lo atinente a las esferas del interés común.

El ciudadano, apropiándose del principio de que lo público es lo común, lo de todos y para todos, de que la gestión pública abarca todas las actividades del Estado: Formulación, planeación, ejecución, seguimiento, control y evaluación de actividades que lo afectan, entiende que debe tener la gestión pública como punto de confluencia con el Estado, se empodera del valor de la participación y la hace valer, ejercitando la democracia.

Es en el marco del significado de lo público en donde se entiende con mayor claridad el papel del acceso a la información, como instrumento imprescindible para el ejercicio de la democracia participativa y del control social a la gestión pública.

Y es el escenario en donde encontramos que la solución al problema del acceso a la información pública es una premisa fundamental para la prevención de la corrupción y para el fortalecimiento de las relaciones democráticas en los países.

Por la importancia que tienen las estrategias para facilitar el acceso de la ciudadanía a la información pública, es válido el propósito de examinar esa situación en Colombia, describiendo sus características principales, e identificando y reconociendo los obstáculos y amenazas que enfrenta.

Pero antes de hacer esos análisis, es pertinente encontrar una línea conductora o relación directa entre democracia e información: Una relatoría de la CIDH para la libertad de expresión, concluía que "la falta de participación de la sociedad en el conocimiento de la información sobre asuntos que le



afectarían directamente, impide el desarrollo amplio de las sociedades democráticas, exacerbando posibles conductas corruptas dentro de la gestión gubernamental y promoviendo políticas de intolerancia y discriminación”.

Existe una relación directa en la concepción del acceso a la información en un país con régimen antidemocrático que tiene como premisa que *Toda información en poder del Estado es reservada*, mientras en los regímenes democráticos la premisa es, *Toda información en poder del Estado es pública salvo algunas excepciones*.

Así, en el mundo actual y en los países democráticos, el acceso a la información pública es un derecho fundamental por medio del cual toda persona puede tener conocimiento de la información que se encuentra en cualquier entidad estatal, facilitando a los ciudadanos la formulación de propuestas y críticas sobre el desarrollo de las actividades de la administración pública. Este ejercicio participativo no sería posible sin acceso a esa información, pues no se tendrían los elementos de juicio necesarios para una adecuada participación y control social.

Colombia, se puede decir, es un país ejemplar en normatividad y mecanismos para el acceso de la ciudadanía a la información, sin embargo, la voluntad del Estado en esta materia se ve a menudo distorsionada por la actitud de algunos funcionarios.

Pero el acceso a la información pública exige unos requisitos mínimos que deben cumplir los países que se reclamen democráticos:

- Se debe reconocer a nivel constitucional el derecho de acceso a la información pública.
- Se debe regular a nivel legal el derecho a la información pública.
- Se deben establecer mecanismos adecuados y efectivos para proteger el derecho de acceso a la información pública.
- Se debe diseñar y ejecutar una política de transparencia y publicidad de la información pública.

Veamos si en Colombia se cumple con estos requisitos:

**1. Se debe reconocer a nivel constitucional:** La Constitución política del 91 estableció en el artículo 74, que “todas las personas tienen derecho a acceder a los documentos públicos, salvo los casos que establezca la ley”. Así mismo instituyó dos instrumentos para hacer cumplir este principio constitucional: El derecho de petición y el *habeas data*. Como se puede apreciar, este derecho está consagrado en la Constitución en forma clara y precisa, de manera que no deja dudas sobre su existencia y posibilidad de ejercerlo.

Además, la Corte Constitucional —como lo veremos adelante—, ha venido desarrollando jurisprudencia para garantizar el ejercicio de estos derechos.



Estos aspectos nos permiten afirmar que en nuestro país, el marco jurídico para que la ciudadanía acceda a la información es bastante progresivo.

La salvedad que deja el desarrollo normativo, hace referencia al derecho de toda persona a consultar o conocer los documentos que reposen en las oficinas públicas y a que se les expidan copias de los mismos, **siempre que no tengan el carácter de reservado conforme a la Constitución o la ley, o no hagan relación a la defensa y la seguridad nacional.**

## **2. Se debe regular a nivel legal el derecho de acceso a la información:**

Existen varias leyes, la 57/85, que en su artículo 12 establece: "Toda persona tiene derecho a consultar los documentos que reposan en las oficinas públicas y a que se les expida copias de los mismos... A su vez la Ley 190/95 denominada **ley anticorrupción**, en su artículo 51, ordena:

"Con fines de control social y de participación ciudadana, que permitan vigilar la gestión pública, ...las alcaldías municipales y distritales, y las oficinas de compra de las gobernaciones y demás dependencias estatales, estarán obligadas a publicar en sitio visible de las dependencias de la respectiva entidad, una vez al mes, en lenguaje sencillo y asequible al ciudadano común, una relación singularizada de los bienes adquiridos y servicios contratados, el valor de los mismos, su destino y el nombre del adjudicatario, así como las licitaciones declaradas desiertas". Y para ser más eficaz el cumplimiento de esta disposición, determina que a nivel municipal el personero, y a nivel departamental y nacional, la Procuraduría General de la Nación vigilarán el cumplimiento de ésta norma.

El literal b), del artículo 35, de la Ley 489/98 reza: "**Acceso a la información:** Las entidades u organismos y los responsables de los programas o proyectos que sean objeto de veeduría, deberán facilitar y permitir a los veedores el acceso a la información para la vigilancia de todos los asuntos que se les encomienda en la presente ley y que no constituyan materia de reserva judicial o legal. El funcionario que obstaculice el acceso a la información por parte del veedor incurrirá en causal de mala conducta".

## **3. Se deben establecer mecanismos adecuados y efectivos para proteger el derecho de acceso a la información pública:**

Incluso antes de la expedición de la Constitución de 1991, el Código Contencioso Administrativo, Decreto 01 de 1984, estableció en su artículo 3º, que uno de los principios orientadores de las actuaciones administrativas es el de PUBLICIDAD por lo cual las autoridades darán a conocer sus decisiones mediante las comunicaciones, notificaciones o publicaciones.

El mismo Código estableció el Derecho de Petición de Información, que ordena a las autoridades mantener en sitios de fácil acceso público los documentos relativos a ellas, con información actualizada, precisando que cualquier persona tiene derecho a pedir y obtener copia de ellos.



Fija un plazo máximo de 10 días para satisfacer estos derechos y establece castigo con pérdida del empleo al funcionario que se muestre renuente a cumplir con estas normas.

El Decreto 2170/02 reglamentario de la Ley 80/93, Estatuto de la Contratación Administrativa, ordena en cumplimiento del principio de la transparencia y la publicidad que todas las entidades publicarán los proyectos de pliegos de condiciones o términos de referencia –prepliegos–, de los procesos de licitación, o de contratación directa, con el propósito de suministrar al público en general la información que le permita formular observaciones al contenido de los documentos antes mencionados y en el párrafo del artículo 9 señala taxativamente, que a las veedurías que estén haciendo control social a un proceso de contratación, se les debe suministrar toda la información y documentación pertinente que no esté publicada en la página web de la entidad.

Además de los anteriores instrumentos legales, la Corte Constitucional ha sido una celosa guardiana del derecho de acceso a la información pública, y en ese sentido ha venido creando jurisprudencia, que ratifica la voluntad política del Estado en este aspecto.

**4. Se debe diseñar y ejecutar una política de transparencia y publicidad de la información pública:** La publicidad y la transparencia en la gestión de lo público pretende resolver un problema de tipo cultural, heredado de concepciones autoritarias y poco democráticas, derivadas de la convicción de que el administrador público y la autoridad en general son los únicos responsables de lo público y por tanto los únicos depositarios de la información. A esto se suma la concepción de que quien maneja la información maneja el poder, generando una especie de “**cultura del secreto**” que ha sido fuerte y celosamente defendida por determinados actores de la administración estatal.

Contra esas perniciosas tendencias y conscientes de que esa cultura del secreto es una manifestación contraria a la democracia, los países democráticos han venido implementando políticas de transparencia y de publicidad, expresadas en la expedición de normas, en regulación de procedimientos y establecimiento de plazos para hacer efectivo el acceso a la información, acompañados de sanciones a los funcionarios que se nieguen a darles cumplimiento.

El diseño y ejecución de una política de transparencia y publicidad de la información debe contener una serie de condiciones a saber:

- ❖ Debe existir una interpretación amplia sobre la información a la cual se tiene derecho a acceder.
- ❖ Debe existir una guía clara y precisa sobre las entidades obligadas a entregar y difundir la información.



- ❖ Deben establecerse en forma precisa los procedimientos, mecanismos y requisitos para acceder a la información.
- ❖ El acceso a la información debe hacerse lo menos oneroso posible a los ciudadanos.
- ❖ La información que se entrega y difunde debe ser cierta, completa, clara y actualizada.
- ❖ La entrega y difusión de información debe ser oportuna.
- ❖ Deben establecerse sanciones para los funcionarios responsables del suministro de información que la dilaten, la evadan o la nieguen.
- ❖ Se debe capacitar permanentemente a los funcionarios sobre sus responsabilidades en el suministro y difusión de la información.
- ❖ Debe existir una política de conservación de la información pública.

Como se puede apreciar, nuestro país cumple con estas condiciones desde el punto de vista normativo, sin embargo no podemos ocultar que en la práctica tenemos dificultades en este aspecto.

No podemos desconocer obstáculos y amenazas al ejercicio del derecho a la información pública, si queremos que la voluntad política del Estado y en especial de este gobierno en el sentido de lograr el más alto nivel de transparencia en el manejo de lo público, se haga realidad.

Esto nos lleva a reconocer que no basta con tener buenos instrumentos y cumplir con una de las condiciones establecidas para el diseño y ejecución de una política de transparencia y publicidad de la información, cual es la de la capacitación permanente de los funcionarios responsables de suministrar y difundir información, y que ésta debe ser cierta, clara, completa, oportuna y actualizada.

El cumplimiento de esta condición, puede resolver los problemas que afrontamos tales como la resistencia, la manifiesta mala voluntad, el ánimo dilatorio de algunos funcionarios, que dan al traste con el ejercicio del derecho ciudadano a la información pública y con la voluntad política de que se cumpla a cabalidad.

Prueba de actitudes negativas son las múltiples y permanentes demandas ante los jueces y tribunales por este tipo de actitudes, y aunque los fallos generalmente terminan reconociendo el derecho del ciudadano y ordenando al funcionario la entrega de la información, los problemas son los crecientes costos de transacción que estos trámites implican, la demora en el acceso a la información y lo que es más grave, la falta de credibilidad y la desconfianza que se van generando por parte del ciudadano frente al Estado.



Procede entonces después de todas estas consideraciones entrar a precisar cuál es la relación que existe entre fácil acceso a la información pública, control social y lucha efectiva contra la corrupción.

La transparencia tiene que ver con la visibilidad y esta a su vez con el acceso a la información. Están íntimamente ligados.

La información pública en manos de la ciudadanía contribuye a que esta se interese más por la gestión administrativa, coadyuva a que tenga mayores elementos de juicio para criticar y/o contribuir generando valor agregado a la participación ciudadana, permite identificar factores de riesgo que atentan contra la eficiencia, la eficacia, la transparencia, la equidad y ante todo, aquellos que contribuyen a la corrupción. Pero ante todo garantizan que la gestión de lo público esté en función de dar respuestas a las demandas de la población.

La identificación de esos factores de riesgo muestran el camino para tomar las medidas preventivas, siempre bajo la premisa de que la lucha contra la corrupción debe tener énfasis en la estrategia preventiva, más que en la correctiva o punitiva.

En nuestro país, cada vez se aumentan las penas y se hacen más drásticas las sanciones contra los funcionarios corruptos, —cuando llegan a ser identificados, dado el alto índice de impunidad que existe porque en la administración de justicia también existe corrupción—, (véase el estudio “CORRUPCIÓN, DESEMPEÑO INSTITUCIONAL Y GOBERNABILIDAD EN COLOMBIA del Banco Mundial, EL Programa Presidencial Lucha Contra la Corrupción y la Alianza Nacional Anticorrupción), sin embargo, la corrupción y sus efectos perniciosos no disminuye.

Eso demuestra que aunque no se puede desestimar la formulación de políticas y medidas punitivas, no es este el camino más efectivo para derrotar la corrupción y por lo tanto procede incursionar en el campo de las políticas y medidas preventivas, que además de ser más efectivas pueden resultar más económicas, pues finalmente permiten ahorrar los recursos que se tienen que gastar en perseguir, investigar y sancionar a los corruptos.

En la estrategia preventiva juega un papel fundamental la participación ciudadana y el control social que, como se ha dicho, tienen como requisito el acceso a la información sobre lo público.

Para que la ciudadanía pueda ejercer debidamente la Participación Ciudadana en los términos prescritos en el artículo 32 de la Ley 489/98, que obliga a todas las entidades y organismos de la administración pública a desarrollar su gestión acorde a los principios de democracia participativa y democratización de la gestión pública e involucrar a los ciudadanos y organizaciones de la sociedad civil en su formulación, ejecución, control y evaluación, es absolutamente indispensable que pueda acceder fácilmente a la información sobre los temas que le son afines.





Quiero cerrar estas reflexiones con una aseveración que nace de mi convicción sobre el papel de la información como instrumento eficaz para prevenir la corrupción:

**“El acceso libre y oportuno de los ciudadanos a la información sobre la gestión de lo público, es a la Transparencia y a la Democracia, lo que la luz a la visibilidad”.**

# EL CONTROL SOCIAL EN LA DEFENSORÍA DEL PUEBLO. REGIONAL CUNDINAMARCA

*Corina Duque Ayala*

Red de Control Social a la Gestión Pública del Departamento de Cundinamarca

## 1. ANTECEDENTES

### 1.1. PLAN NACIONAL DE FORMACIÓN PARA EL CONTROL SOCIAL A LA GESTIÓN PÚBLICA

A fin de atender y promover las acciones referentes al control y vigilancia en la gestión del Estado en la inversión pública, se definió la política nacional de formación y capacitación para el control social a la gestión pública en el denominado "Plan Nacional de Formación para el Control Social a la Gestión Pública", el cual busca dar lineamientos de estímulo a la ciudadanía, para que participe propositivamente a través de sus diversos roles sociales en interacción con las acciones de la administración pública, en los procesos de seguimiento al cumplimiento de las metas propuestas en los Planes territoriales y sectoriales de desarrollo respectivamente.

Este Plan Nacional para el control social a la gestión pública, está constituido por dos grandes ejes, uno que contiene las líneas generales de la política, su marco constitucional y legal y la construcción de escenarios participativos, transparentes y eficaces. El otro, aborda propiamente el Plan Nacional de



Formación para el ejercicio del control social, en este se encuentra la primera fase denominada SENSIBILIZACIÓN Y FUNDAMENTACIÓN, la cual especifica la propuesta curricular y la segunda, denominada COMPLEMENTARIA, contiene los aspectos de interés primordial para la ciudadanía en el seguimiento y la estrategia institucional para la implementación del plan.

En aras de lo anteriormente propuesto, se entenderá por formación: Aquel proceso orientado a facilitar el desarrollo integral del ser humano potenciando actitudes, habilidades y conductas en sus dimensiones éticas, creativas, comunicativas, propositivas e intelectuales en la vigilancia a la gestión pública. Por ende la formación, estará, orientada a fortalecer y rescatar los valores de la democracia participativa, el civismo, la ética y el respeto por lo público, para que contribuyan en el desarrollo de la autonomía individual del ciudadano y del servidor público, a fin de que se conviertan en coautores protagónicos de su propio desarrollo y hagan posible el servicio participativo en la gestión pública.

Por capacitación se entenderá el desarrollo de conocimientos y habilidades específicas para ejercer el control social; la capacitación tendrá entonces como propósito desarrollar habilidades y competencias en los ciudadanos para que puedan resolver diversas situaciones relacionadas con la vigilancia, monitoreo, evaluación y seguimiento de la gestión pública, el desarrollo de proyectos o la prestación de servicios específicos. Ello significa cualificar su intervención, incidir positivamente en los resultados de su acción.

La labor formativa y de capacitación se adelantará utilizando métodos pedagógicos que enfatizan el proceso de aprender haciendo a partir de la experiencia y las vivencias locales. Los procesos educativos vivenciales generan competencias en los ciudadanos y los habilitan para adelantar acciones eficaces de control a la gestión pública.

## **1.2. LA RED DEPARTAMENTAL PARA EL CONTROL SOCIAL DE LA GESTIÓN PÚBLICA**

En desarrollo del Plan Nacional de Formación para el Control Social a la gestión Pública, se llevó a cabo el seminario taller para multiplicadores los días 31 de julio, 1, 2 y 3 de agosto de 2001, con representatividad Institucional y social, la cual permitió la conformación de la Red Departamental para el Control Social, con el fin de invitar a la comunidad, las organizaciones sociales e institucionales públicas y privadas de Cundinamarca, el logro de acuerdos conjuntos de trabajo, gestión y respaldo en la promoción y cooperación en los procesos de la capacitación, formación y acompañamiento en el control ciudadano a la gestión pública del departamento.

Fueron impulsoras del Plan Nacional de Formación para el Control Social a la Gestión Pública las siguientes entidades gubernamentales: Ministerio del



Interior, Departamento Administrativo de la Función Pública, Escuela Superior de Administración Pública, Procuraduría General de la Nación, Contraloría General de la República, Contaduría General de la Nación, Defensoría del Pueblo, Red de Solidaridad Social, Ministerio de Salud, Ministerio de Educación, Superintendencia de Servicios Públicos y la Veeduría Distrital, aportando así un proyecto de educación masiva, cuyo objetivo es ofrecer herramientas para el ejercicio pleno de la ciudadanía.

Con base en lo anterior, la Red de Control Social para el Departamento de Cundinamarca, es un mecanismo de planificación y de organización social e interinstitucional, conformada por un grupo de personas de la sociedad civil y entidades gubernamentales, sociales y privadas de libre concurrencia; para coordinar la promoción de los procesos pedagógicos de formación y capacitación a multiplicadores sociales e institucionales en el tema, sobre la base de proyectos o servicios públicos que requieren del control ciudadano, además de la sensibilización al funcionario público, para que facilite el ejercicio del control ciudadano en los resultados de la gestión pública en todos los niveles de gobierno del departamento.

En aras de ampliar los escenarios de participación social a nivel departamental, se acogen los lineamientos del Plan Nacional de Formación y Capacitación para el Control a la Gestión Pública, conformándose la Red Departamental de Formación para el Control Social. Esta red ha contado con la participación activa de: La Defensoría del Pueblo Regional Cundinamarca, la ESAP, Regional Cundinamarca, la Contraloría Departamental de Cundinamarca, las Secretarías de Salud, Educación, Medio Ambiente, Gobierno, Desarrollo Social y Medio Ambiente, el Instituto Departamental de Acción Comunal y el Departamento Administrativo de Planeación de la Gobernación de Cundinamarca; la Sociedad Colombiana de Ingenieros, ONG tales como la Fundación Siglo XXI, Asociación Sirena, líderes comunitarios de los municipios de la Mesa, Zipaquirá y Nemocón.

### **1.3. DIAGNÓSTICO SOBRE CONTROL SOCIAL A LA GESTIÓN PÚBLICA EN EL DEPARTAMENTO**

La Red Departamental elaboró un diagnóstico con el objetivo de “sentar las bases para la construcción colectiva y permanente de la cultura por la protección de lo público”, mediante la identificación de los planes y políticas públicas que a juicio de la comunidad Cundinamarquesa, se haga necesario implementar para vigilar, evaluar y monitorear periódicamente las acciones del Estado, así como la identificación de las necesidades que en materia de capacitación, se hacen necesarias, para ejercer el control ciudadano sobre lo público.

En desarrollo de lo anterior surge la encuesta “**Identificación de Necesidades para la Capacitación en el Control Social a la Gestión Pública**”, para



ser aplicada en cada uno de los municipios del departamento, mediante reuniones convocadas por cada personero municipal con los líderes comunales y comunitarios, en el diligenciamiento concertado del instrumento previamente diseñado por la Red<sup>1</sup> en febrero de 2002. Producto de este ejercicio se logró los siguientes resultados, insumo fundamental para la formulación del proyecto “Fortalecimiento de la Red Departamental de promoción del Control Social a la Gestión Pública”, para el cual se gestionarán los correspondientes recursos de cofinanciación ante las entidades interesadas en el tema, en el ámbito nacional e internacional.

Las respuestas obtenidas corresponden a 44 municipios, es decir el 38% del departamento, el 62% restante no reporta la información entre otras causas por la situación de orden público, fallas en las comunicaciones y falta de tiempo e interés, entre otras. Es importante mencionar que no se realizó un análisis regional o provincial por cuanto existe disparidad en el número de municipios que reportó información de tal modo que el margen de error sería alto.

La temática<sup>2</sup>, ¿En qué la comunidad considera debe recibir capacitación para ejercer un adecuado control social a la gestión pública? Se encontró que en su mayoría respondieron la totalidad de opciones que se presentaron en la encuesta, en su orden tenemos: Contratación con un 86%, en segundo lugar derechos y deberes para el ejercicio de la veeduría con un 79%, en tercer lugar mecanismos de participación con el 77%, en cuarto lugar control fiscal con el 75%, en quinto lugar derechos humanos con un 70%, en sexto lugar proyectos de inversión con el 61%, el séptimo lugar presupuesto con el 59%, en el octavo lugar encontramos ordenamiento territorial y planes de desarrollo cada uno con un 57% y en noveno lugar la contabilidad pública con el 38%.

Con base en lo anterior, es relevante que la comunidad está requiriendo cada vez más de herramientas concretas y prácticas para ejercer sus funciones de veedor de lo público; e igualmente importante, es el porcentaje adquirido en derechos humanos, ello debido a la situación de orden público por él que atraviesa el territorio nacional; además de no verse reflejada una gran diferencia entre uno y otro porcentaje temático, en general es muy parejo lo que indica que la comunidad está muy receptiva frente a todos los temas que se le quieran transmitir.

Frente a la pregunta ¿En qué temas han recibido capacitación y a través de qué Entidades? Se encuentra con un 45% en primer lugar a las instituciones del orden departamental, entre ellas la Contraloría, la Defensoría, la Secre-

<sup>1</sup> Instrumento “Identificación Necesidades para la Capacitación en Control Social a la Gestión Pública”, Secretaría de Salud.

<sup>2</sup> Diagnóstico necesidades de formación en el control social en departamento – Secretaría de Salud, 2002, pág. 4.



taría de Salud y demás entidades de gestión en la Gobernación; en segundo lugar han recibido capacitación por parte de los actores municipales con un 35%, principalmente a través de la Personería, en muy bajos porcentajes la alcaldía, el hospital y las Instituciones educativas; un 11% respondió que algunas entidades del orden nacional han capacitado a la comunidad, entre ellas el ICBF y el Departamento Administrativo de la Función Pública; el restante 10% no respondió esta pregunta, no queda claro si por falta de comprensión de la misma o porque realmente no han recibido ninguna capacitación.

Los anteriores resultados reflejan el importante papel que desempeña el personero municipal en las entidades territoriales como una figura de protección de los derechos y de capacitación sobre los mismos, además se observa la gran receptividad que tienen las entidades del orden departamental en la provincia y la falta de compromiso de algunas administraciones municipales frente al tema, por cuanto la comunidad no las ve como organizaciones de apoyo sino por el contrario se sienten muy alejados de las mismas, en muchos casos se enfrentan a una lucha de poderes por cuanto no encuentran respuesta a sus requerimientos.

En cuanto a los temas ¿En qué las entidades enunciadas han capacitado a la comunidad? Se cita en 1<sup>er</sup> lugar la Participación Ciudadana con el 52%, 2<sup>o</sup> los Derechos Humanos con el 16%, 3<sup>o</sup> los temas relacionados con el sector Salud con el 11%, 4<sup>o</sup> los procesos de Contratación con un 9 % y en 5<sup>o</sup> el Comité Municipal de Desarrollo Rural con un 2%. Estas cifras reflejan que los procesos de capacitación sobre los escenarios y mecanismos de participación, las comunidades han recibido información por diferentes medios, a lo cual muestran cierta noción sobre el derecho y deber que tienen como veedores de la gestión pública, se hace entonces evidente la necesidad de profundizar en el uso de herramientas prácticas, que les permiten a los veedores materializar su acción.

Antes de llegar a coordinar los procesos de capacitación, la Red consideró importante identificar ¿Qué acciones colectivas ha emprendido la comunidad en procura de dar solución a problemáticas de gestión identificadas? Al respecto se encontró: En primer lugar, el Cabildo abierto con un 38%, en segundo lugar el derecho de reunión y manifestaciones públicas con el 34%, en tercer lugar las acciones populares con el 29%, en cuarto lugar las audiencias públicas con el 25%; en quinto lugar otros con un 18%, que corresponde a las tutelas y derechos de petición; en el sexto lugar la revocatoria del mandato con un 7%.

Los anteriores resultados revelan la importancia, que tienen para la comunidad los espacios a través de los cuales se puedan manifestar colectivamente, bien sea convocados, o por mutuo acuerdo colectivo, como es el caso de los cabildos, o por iniciativa propia como es el caso de las reuniones y manifes-



taciones públicas; en general se puede observar que no hay un margen muy amplio entre las categorías propuestas, resulta relevante la utilización de mecanismos como el derecho de petición y la tutela, se hace por ende necesario la identificación e implementación de un mecanismo que permita evaluar la utilización óptima de los mismos y su efectividad en la gestión pública.

## CAUSAS DE LA NO PARTICIPACIÓN

Por último, analizando la baja participación de la comunidad, se preguntó ¿Cuáles son las principales causas por las que la comunidad no participa? Encontrando lo siguiente:

- 1º Desconocimiento de los mecanismos con el 63%;
- 2º Falta de recursos con el 61%,
- 3º Falta de transporte con el 57%,
- 4º Falta de tiempo con el 52%,
- 5º Los horarios inadecuados con el 20%
- 6º El orden público con el 2%.

En este último se encuentra una contradicción por cuanto en la pregunta ¿En qué temas han sido capacitados? En primer lugar se encontró la participación ciudadana y al indagar sobre las causas de la no participación aparece el desconocimiento de los mecanismos, esto refleja que la participación se ha limitado al asistencialismo, sin una efectiva participación a los mismos, prueba de ello está que en los procesos de participación no se ve manifiesto el hecho concreto que deben generar las transformaciones de capacitación dentro de su entorno.

## RECOMENDACIONES

Diseñar indicadores que permitan medir los alcances de formación en el control social.

Involucrar en los procesos de capacitación y formación a la población escolar por cuanto es más receptiva y permite crear una cultura de la participación propositiva de lo público.

Las acciones deben estar orientadas a formar líderes proactivos, que garanticen la sostenibilidad de los procesos, independientemente de la presencia institucional.

## 2. MARCO JURÍDICO LEGAL

Fundamento jurídico de todo este proceso, se enmarca en lo prescrito por la Constitución Política de 1991 en sus artículos 1º, 2º, 23, 92, 103, 209, 270,



277 numeral 5º y 369; concordantes con la función administrativa del Estado para cooperar en la organización, promoción y capacitación a la sociedad civil en la efectiva utilización de los mecanismos y espacios democráticos de participación ciudadana en la gestión pública; sin detrimento de la autonomía gubernamental; además de lo establecido en la Ley 489 del 98 en su capítulo VIII, artículos 32 y 34, que definen los parámetros básicos en la democratización y control social de la administración pública; la Ley 42 de 1993 permite el espacio para que la Contraloría General de la República se vincule activamente a la ciudadanía en el ejercicio del control fiscal; la Ley 715 de 2001 establece dentro de las competencias del departamento el promover la participación social y la promoción del ejercicio pleno de los deberes y derechos de los ciudadanos en materia de salud y educación; la Ley 136 de 1994 señala a las autoridades municipales y personerías responsabilidades de la promoción de la vigilancia a la gestión pública; la Ley 24 de 1992 responsabiliza a la Defensoría del Pueblo de orientar estos procesos en los entes territoriales; la Constitución Política responsabiliza a la Procuraduría General de la Nación como organismo de control de velar por la protección del interés público y por la efectividad del control social; y la Ley 100 de 1993 dispone de mecanismos de vigilancia en salud, los cuales deben ser promovidos desde el Ministerio de Salud hacia las Secretarías de Salud en los diferentes niveles de orden territorial; el Decreto 2405 de 1998 crea el Programa Presidencial de Lucha Contra la Corrupción y la Directiva Presidencial 09 del 24 de diciembre de 1999 imparten lineamientos para la implementación de la política de lucha contra la corrupción y el fortalecimiento a las acciones de control social y sanción a la corrupción, entre otras, a través de la participación ciudadana; la Ley 142 de 1994 responsabiliza a la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios de promover la participación de la comunidad en la gestión y vigilancia de los servicios a través de los Comités de Desarrollo y Control Social; la Ley 115 de 1994 abre los espacios de participación a la comunidad educativa en el análisis y reflexión sobre aspectos pedagógicos y de gestión que integran el proyecto educativo institucional, así como la proyección y participación comunitaria; la Ley 388 de 1997 y sus decretos reglamentarios establecen la participación democrática de los pobladores y sus organizaciones en atención a los acuerdos que deben generar las diferentes actividades que conforman la acción urbanística sobre el territorio; la Ley 134 de 1994 define lo dispuesto en la Constitución y la Ley frente a los mecanismos de participación social; la Ley 152 de 1994 establece el seguimiento y la vigilancia a los Planes de Ordenamiento Territorial y Planes de Desarrollo Territorial y sectorial respectivamente.

Por las anteriores consideraciones legales y formales la formulación de esta Guía de trabajo, para la Red Departamental de Formación en el Control Social, busca recoger el consenso social e institucional que nos permita además





de formar y generar una cultura efectiva de la participación ciudadana en el control social a la gestión pública, impulsar el uso adecuado de los mecanismos de participación ciudadana que otorga la Constitución Política y la ley.

### **3. VISIÓN**

La Red de Control Social del departamento de Cundinamarca, se consolidará como una estrategia informal de coordinación interinstitucional y social, que busca cooperar en el fortalecimiento a la formación en el control social a la gestión pública del departamento, con el fin de aunar esfuerzos que contribuyan en una nueva cultura por la protección de lo público.

### **4. MISIÓN**

La Red de Control Social del departamento de Cundinamarca busca colaborar en el mejoramiento a la efectividad, eficiencia, eficacia y transparencia en los resultados de la gestión pública, que conlleven al mejoramiento de la calidad de vida de la población cundinamarquesa.

### **5. OBJETIVOS**

#### **5.1. GENERAL**

Propiciar escenarios y herramientas de capacitación y asesoría en los ámbitos departamental, territorial y sectorial en el Control Ciudadano a los procesos de gestión pública, con miras a generar la cultura de la participación, la observancia y el control a las actuaciones públicas y privadas en términos de transparencia, eficiencia, eficacia y equidad.

#### **5.2. ESPECÍFICOS**

- Implementar actividades pedagógicas y de formación en el ejercicio del control social a la gestión pública, a fin de estimular el uso efectivo de los escenarios y mecanismos de participación ciudadana.
- Crear y adoptar una guía metodológica para unificar la actividad pedagógica de los talleristas en la formación en el control social a la gestión pública.
- Definir los niveles de competencia y responsabilidad gubernamental y social, en la formación y capacitación en el control social.
- Dotar de instrumentos prácticos y jurídicos que les permitan ejercer sus derechos y obligaciones previstos por la Constitución Política y la ley sobre los asuntos del control social a la gestión pública.



- Definir las herramientas para ejercer y socializar el control social a la gestión pública, a través de los medios de comunicación

## 6. ESTRATEGIAS DE ACCIÓN

- Coordinación de la estructura organizacional, de la Red Departamental de Control Social a la Gestión Pública del Departamento de Cundinamarca.
- Definición de los criterios mínimos para la consolidación y organización del diseño y puesta marcha de la página Web de CUNDINAMARQUIE-MOS encadenada a la página web del departamento.
- Consolidación de la Red Departamental de Formación para el Control Social a la gestión pública.
- Establecer contactos con organismos y/o Entidades académicas gubernamentales o privadas, como apoyo técnico y académico, que permita fortalecer la cultura pedagógica del control social en los talleristas
- Elaborar e implementar el instrumento de seguimiento a los procesos de capacitación, con el fin de analizar los niveles de participación ciudadana en control social a la gestión pública y evaluar la efectividad de la misma en el desarrollo del departamento.
- Formación ciudadana e institucional pública y privada, en el ejercicio del control social a la gestión pública del departamento.

## 7. ORGANIGRAMA INSTITUCIONAL

Unidad de Fortalecimiento a la Participación Ciudadana del Programa Presidencial de Lucha contra Corrupción,

Plan Nacional de Formación para el Control Social,

Departamento Administrativo de la Función Pública,

Escuela Superior de Administración Pública,

Defensoría del Pueblo, Regional Cundinamarca,.

### COMITÉ DE APOYO A LA FORMACIÓN EN CONTROL SOCIAL:

Entidades de la Gobernación, de los Organismos de control y vigilancia, y de la Academia con Jurisdicción en el Departamento.

Secretarías de Educación, Salud, Medio Ambiente, Obras Públicas (Dirección de Servicios Públicos), Desarrollo Social, Gobierno (Dirección de Convivencia Ciudadana), el Instituto de Acción Comunal, el Departamento Administrativo de Planeación, la Contraloría departamental, la ESAP, Regional



Cundinamarca, el Consejo Departamental de Planeación, la Sociedad Colombiana de Ingenieros, representantes de las veedurías ciudadanas y ONG con jurisdicción en el departamento.

Secretaria Técnica: ESAP.

## 8. TEMAS PARA LOS TALLERES DE FORMACIÓN EN EL CONTROL SOCIAL

TEMA O SECTOR	CONTENIDOS MINIMOS DEL TALLER
<b>Control Social a la gestión pública</b>	<p>Cuál es el marco jurídico que sustenta el control social a la gestión pública.</p> <p>Qué se entiende por Control Social a la gestión Pública.</p> <p>Qué se debe entender por Gestión Pública.</p> <p>Qué actores sociales pueden y deben participar en el control social.</p> <p>Para qué sirve el control social.</p> <p>Por qué la sociedad se debe interesar en el control social a la gestión pública.</p> <p>Formas de organización viables y cómo organizarse para ejercer el control social a la gestión Pública.</p> <p>Cuál es la relación de lo público con el control social a la gestión Pública.</p> <p>El control social a la gestión pública debe ser un mecanismo proactivo o correctivo.</p> <p>Beneficios sociales derivados del ejercicio del control social proactivo a la gestión pública.</p> <p>Formas de organización para ejercer el control social a la gestión pública.</p> <p>Otros que a iniciativa del tallerista considere pertinentes.</p>
<b>Mecanismos de participación comunitaria</b>	<p>Cuál es el marco jurídico que sustenta los mecanismos de participación comunitaria.</p> <p>Por qué se debe recurrir a estos mecanismos de participación.</p> <p>Cuándo la comunidad debe acceder a estos mecanismos.</p> <p>A quién se debe acudir en caso que se estén vulnerando derechos individuales o colectivos en donde esté involucrada la gestión pública.</p> <p>Presentación de casos prácticos utilizando estos mecanismos.</p> <p>Exposición de experiencias de vida al acceder a estos mecanismos por parte de la comunidad, veedores, u otros.</p> <p>Otros que a iniciativa del tallerista considere pertinentes.</p>



<p><b>Salud</b></p>	<p>Cuál es el marco normativo actual que le da derechos y obligaciones a la comunidad para ejercer el control social a la gestión pública en el sector salud.</p> <p>Cuáles son los instrumentos básicos de planeación del sector salud (SISBEN, Plan Local de Salud, Plan de Atención Básica en Salud, Plan Obligatorio de Salud en primer nivel, presupuesto, etc.) que deben conocer los actores de control social a la gestión pública del sector salud.</p> <p>Qué aspectos de los instrumentos de planeación en salud son los más importantes que deben conocer los actores del control social para poder, para ejercer el control y seguimiento a la inversión.</p> <p>Mecanismos de organización y formas de organización social para participar en el control y seguimiento a la inversión de la gestión pública del sector salud.</p> <p>Qué mecanismos tiene la comunidad de control social para presentar sugerencias, quejas y reclamos en este sector.</p> <p>Cuáles son los indicadores para hacer control social a la gestión en el sector salud.</p> <p>Otros que a iniciativa del tallerista considere pertinentes</p>
<p><b>Educación</b></p>	<p>Cuál es el marco normativo actual que le da derechos y obligaciones a la comunidad para ejercer el control social a la gestión pública en el sector Educación.</p> <p>Cuáles son los instrumentos básicos de planeación del sector Educación (Los Planes Educativos Institucionales, Plan Educativo Municipal, Programas y Proyectos Educativos, Calidad de la Educación, presupuesto, etc), que deben conocer los actores de control social a la gestión pública del sector salud.</p> <p>Qué aspectos de los instrumentos de planeación en educación son los más importantes que deben conocer los actores del control social para poder hacer actividades de control y seguimiento a la inversión.</p> <p>Mecanismos de organización y formas de organización social para participar en el control y seguimiento a la inversión de la gestión pública del sector educación.</p> <p>Qué mecanismos tiene la comunidad de control social para presentar sugerencias, quejas y reclamos en este sector.</p> <p>Cuáles son los indicadores para hacer control social a la gestión en el sector Educación.</p> <p>Otros que a iniciativa del tallerista considere pertinentes.</p>



<b>Medio Ambiente</b>	<p>Cuál es el marco normativo actual que le da derechos y obligaciones a la comunidad de control social a la gestión pública en el sector Medio Ambiente.</p> <p>Cuáles son los instrumentos básicos de planeación del sector Medio Ambiente (Los Planes Ambientales, Programas y Proyectos Ambientales, Licencias Ambientales, autoridades relacionadas con el cuidado y manejo del medio ambiente, protección y conservación de fuentes hídricas y/o ecosistemas estratégicos, manejo y control de residuos sólidos, las regalías, presupuesto, etc.), que deben conocer los actores de control social a la gestión pública del sector medio ambiente.</p> <p>Qué aspectos de los instrumentos de planeación en Medio Ambiente son los más importantes que deben conocer los actores del control social para poder hacer actividades de control y seguimiento a la inversión.</p> <p>Mecanismos de organización y formas de organización social para participar en el control y seguimiento a la inversión de la gestión pública del Sector Medio Ambiente.</p> <p>Qué mecanismos tiene la comunidad de control social para presentar sugerencias, quejas y reclamos en este sector.</p> <p>Cuáles son los indicadores para hacer control social a la gestión en Medio Ambiente.</p> <p>Otros que a iniciativa del tallerista considere pertinentes.</p>
<b>Otros sectores de inversión social de acuerdo a la ley de competencias y recursos</b>	<p>Para los temas del taller de otros sectores se sugiere tener en cuenta los elementos temáticos planteados en los anteriores sectores de inversión social de este aparte.</p>
<b>Presupuesto participativo</b>	<p>Marco normativo sobre los presupuestos Nacional, Departamental y Municipal.</p> <p>Cómo se integra el presupuesto en el proceso de planeación.</p> <p>Qué es un presupuesto, por qué se hace, cuándo se hace, para qué se hace, cuándo y cómo se ejecuta, quiénes son los responsables de definirlo y ejecutarlo, cuáles son las bases para definir un presupuesto.</p> <p>Cómo y cuándo debe participar la comunidad en la definición y ejecución de un presupuesto público.</p> <p>Cuáles son las fuentes de recurso económico y social para definir un presupuesto.</p> <p>Por qué el presupuesto debe ser participativo. Qué sustenta esta modalidad participativa.</p> <p>Cuáles son los beneficios sociales, económicos y políticos que se originan por definir y ejecutar el presupuesto de manera participativa.</p> <p>Cuáles son los aspectos más importantes que un actor de control social a la gestión pública debe conocer para hacer control y seguimiento en los aspectos de la programación y ejecución de un presupuesto Departamental y Municipal.</p> <p>Cuáles son los indicadores que debe conocer un actor de control social para hacer seguimiento y control a la programación y ejecución de un presupuesto.</p> <p>Otros que a iniciativa del tallerista considere pertinentes.</p>



<b>Servicios Públicos domiciliarios</b>	<p>Marco normativo sobre la prestación de los servicios públicos domiciliarios en el cual se involucra el control social a la gestión pública.</p> <p>Cómo se relaciona la prestación de los servicios públicos domiciliarios en el contexto del proceso de planeación Nacional, Departamental y Municipal.</p> <p>A quién le corresponde prestar los servicios públicos domiciliarios en el contexto constitucional.</p> <p>Cómo puede participar la comunidad para el mejoramiento continuo de la prestación de servicios públicos domiciliarios.</p> <p>Qué es un servicio público domiciliario y su conexidad con los derechos y deberes fundamentales constitucionales.</p> <p>Las tarifas de servicios públicos. A quién le corresponde reglamentarlas.</p> <p>Estratificación socioeconómica. A qué autoridad administrativa le corresponde hacerla.</p> <p>Cómo se organizan actores de control social a la gestión pública para hacer seguimiento y control en la prestación de los servicios públicos domiciliarios.</p> <p>Quejas o reclamos en la prestación de los servicios y los mecanismos actuales que existen para ello.</p> <p>Los Vocales de Control de los servicios públicos.</p> <p>Cuáles son los indicadores para hacer control social a la gestión en el sector Servicios Públicos domiciliarios.</p>
<b>Proceso de Planeación</b>	<p>Cuál es el marco normativo que involucra a la comunidad en materia de la planeación Nacional, Departamental y Municipal para ejercer el control social.</p> <p>Por qué la planeación es un medio fundamental para el control social a la gestión pública.</p> <p>Cuáles son los instrumentos de planeación que permiten hacer Control Social a la gestión Pública.</p> <p>Cuál es el orden lógico del proceso de planeación.</p> <p>Derechos y obligaciones de la comunidad en el proceso de planeación.</p> <p>Autoridades de planeación e instancias de planeación.</p> <p>Cuáles son los indicadores para hacer control social al proceso de planeación a nivel Departamental y Municipal.</p> <p>Otros que a iniciativa del tallerista considere pertinentes.</p>
<b>El proceso de contratación</b>	<p>Cuál es el marco normativo de la contratación pública que involucra el control social a la gestión pública.</p> <p>Cuál es la relación que existe entre el proceso de contratación y el proceso de planeación.</p> <p>Qué es un contrato.</p> <p>Qué tipo o clases de contrato existen.</p> <p>Quiénes son los responsables de elaborar la minuta de contrato, su perfeccionamiento y ejecución.</p> <p>La información básica para la elaboración de términos de referencia, u otros tipos de invitación a ofertar, de dónde proviene.</p> <p>Qué es lo más importante que deben saber sobre el contenido del contrato los actores de control social a la gestión pública.</p> <p>Qué instrumentos conexos al contrato deben tener los actores del control social para hacer control y seguimiento a la ejecución de un contrato de inversión social.</p> <p>En qué etapa del proceso de contratación los actores del control social pueden participar activamente.</p> <p>Con qué indicadores van a trabajar los agentes del control social para el control y seguimiento al proceso de contratación.</p> <p>Otros que a iniciativa del tallerista considere pertinentes.</p>



<b>Seguimiento y control a proyectos de inversión</b>	<p>Cómo un proyecto se involucra en todo el proceso de planeación (Nacional, Departamental y municipal).</p> <p>Qué es un proyecto de inversión.</p> <p>Cuáles son los elementos básicos de un proyecto.</p> <p>Qué tipos de proyectos existen dentro del proceso de inversión pública.</p> <p>Quiénes son los responsables de dar las ideas para los proyectos de inversión pública.</p> <p>Cuáles son los instrumentos del proceso de planeación más importantes que debe conocer un actor del control social a la inversión pública.</p> <p>Cuál es la metodología que debe tener un actor del control social para poder ejercer el control y seguimiento a un proyecto de inversión.</p> <p>Construcción de indicadores para el control y seguimiento a la inversión pública.</p> <p>Otros que a iniciativa del tallerista considere pertinentes.</p>
<b>Otros temas</b>	<p>La red de acuerdo a la demanda de los municipios o actores interesados en el control social a la gestión pública diseñará talleres de otros temas.</p>

## PREGUNTAS Y RESPUESTAS

*P/. ¿Qué intervención se puede tener de la Defensoría en el nivel nacional, para exigir el cumplimiento de las funciones en la regional de Córdoba en Montería?, no se atiende y la Defensora no cumple horario.*

R/. Los hechos que usted conoce deben ser denunciados con las pruebas que lo sustenten. No puedo responder por el caso de Córdoba, ya que estoy a cargo solo de los asuntos relacionados con Cundinamarca. Para atender estas quejas, la Defensoría cuenta con una dependencia encargada de llevar a cabo investigaciones internas frente a las irregularidades cometidas por los funcionarios de la entidad.

*P/. ¿Qué hace la Defensoría por exigir el cumplimiento de las obligaciones establecidas en la Ley 594 de 2000?*

R/. La Defensoría no es competente para adelantar investigaciones. Sin embargo debo comunicarle que en los municipios de Cundinamarca se ha observado desorden en los archivos. Hemos detectado que no hay respuestas cuando se solicitan documentos. Cuando esto sucede es claro que se deben adelantar investigaciones por parte de los organismos de control. Frente a esto se capacita al veedor para que exija sus derechos y se pone en conocimiento de la Procuraduría.

Por otro lado quiero comentarles que el veedor puede exigir en la medida que conozca sus derechos, pero si no se capacita será muy complicado. El ejemplo lo doy con el caso de un desplazado en Soacha, quien no era aten-



dido frente a una urgencia por una cirugía de apendicitis, afortunadamente contó con el apoyo de alguien que buscó una remisión hacia otro hospital, ya que no se podría tener ninguna excusa para dejar morir a la persona.

Igualmente puede suceder en otros casos, como en la contratación, el veedor en la medida que conozca de las normas pertinentes, podrá exigir información sobre todos los procesos llevados a cabo, documentados respectivamente en todos sus anexos.

Es importante tener en cuenta también que no somos sólo nosotros, la responsabilidad de avanzar en lo público es de muchas instituciones, organizaciones sociales, tenemos que hacer alianzas, redes, pero no podemos dejarle la responsabilidad a una sola entidad. Nuestra entidad es muy pequeña, manejamos 116 municipios y estamos solamente 4 asesores y yo. El tema de la Red de Control Social es uno sólo entre los 18 proyectos que maneja la Defensoría Regional Cundinamarca.

### **COMENTARIO MYRIAM MEJÍA. JEFE DE PROGRAMAS ESPECIALES DEL ARCHIVO GENERAL DE LA NACIÓN**

Hay preocupación constante por el tema de las reestructuraciones administrativas, lo cual conlleva a la desaparición de las dependencias de archivo, encargando en muchas ocasiones a funcionarios que desempeñan otras actividades. Esta vulnerabilidad es manifiesta en las instituciones que se están fusionando. Los veedores deben estar pendientes de estas situaciones y alertar en lo posible sobre la inconveniencia de desaparecer estas dependencias de las estructuras orgánicas.

Otro punto que se ha tratado en algunas conferencias es el problema de los archivos cuando están en medio del fuego por enfrentamientos entre diferentes grupos armados. Se nos reportó, por ejemplo un caso en el Valle del Cauca en el que debido a amenazas de un grupo insurgente, –lo cual fue reportado al Comisionado de Paz, quien tampoco pudo contribuir mucho–, se decidió llevar los archivos a la zona rural, esto fue posible gracias a la intervención de la comunidad, así se logró evitar la pérdida del archivo pues la población ayudó a resguardarlos.

Por otro lado cada día es más claro que la tendencia es a la especialización de la veeduría en el concepto marco del control. En relación con eso es muy importante saber que el artículo 25 de la Ley General de Archivos, conmina al Ministerio de Cultura por medio del Archivo General de la Nación a que se encargue, conjuntamente con las entidades tutelares de cada sector, de producir las normas referidas al manejo de la documentación de carácter misional que se produce en cada uno de los sectores y subsectores de la economía. Es el caso, por ejemplo, para el sector salud, de las historias clínicas, sobre lo cual ya se produjo una normatividad para estas en las enti-





dades prestadoras de servicios de salud; lo mismo para todas las cámaras de comercio que se encargan de expedir los registros únicos de proponentes, registros de entidades sin ánimo de lucro y los mercantiles. Entonces, hay una normatividad, se puede hacer veeduría frente a estas instituciones en la parte de archivos teniendo conocimiento de que existe esa normatividad, que se puede encontrar en nuestra página web. Ahora estamos trabajando en la normatividad en cuanto a las curadurías urbanas, encargadas de expedir licencias de construcción, urbanismo y parcelación.

# PROCURADURÍA AUXILIAR PARA ASUNTOS CONSTITUCIONALES

*Sonia Patricia Téllez*

Procuradora Auxiliar para Asuntos Constitucionales

**P**ara la Procuraduría General de la Nación es un motivo de orgullo que esta clase de seminarios se empiecen a difundir y espero que sea a nivel nacional.

Vamos a ver el tema del control desde el punto de vista de la Procuraduría General de la Nación entendida no como el ente de represión en la parte disciplinaria sino como un ente de prevención, aspecto generalmente olvidado por los ciudadanos.

Antes de la Constitución de 1991 la Procuraduría General de la Nación hacía parte del ejecutivo, aunque tenía funciones de control, el Procurador General de la Nación era agente directo del Presidente de la República.

Dentro del plan de cambio que planteó la Constitución, la Procuraduría General de la Nación se diseñó como un ente de control autónomo. La primera característica que se necesitaba para ello es que fuera un ente que no dependiera del ejecutivo, ni de la rama legislativa ni de la judicial. A partir de ese momento es un ente que está al lado de ellas tal como sucede con la Contraloría General de la República, que como órgano de control, sus actuaciones no dependen de ninguna de estas ramas, por el contrario lo que hacen estos entes es controlar el funcionamiento no sólo de estas tres ramas del poder público, sino además de todos los particulares que de una u otra manera desempeñan una función pública, como de aquellos organismos también autónomos, que a través de su actividad cumplan con fines esenciales del Estado.



La Procuraduría General de la Nación es la representante de la sociedad, es ella la que encarna los intereses de todas las personas, es el vocero autorizado de lo que hoy podría llamarse sociedad civil. Dentro de este contexto de representación de la sociedad la Procuraduría cumple funciones específicamente en el campo judicial a través de su intervención en los distintos procesos como representante de la sociedad. De ahí que en algunos casos, en la parte penal se tenga como un sujeto procesal más. Pero además de esto, como ella tiene la función de velar por la protección, el cumplimiento y la garantía de los derechos de los ciudadanos, la Procuraduría General de la Nación también tiene otras funciones, unas de carácter preventivo y otras de carácter represivo.

La función represiva está contenida y materializada en un marco especial, a través de lo que hoy se conoce como el Código Único Disciplinario que tuvo su primera expresión a través de la Ley 200 de 1995, hoy actualizado por medio de la Ley 734 del 2002. Aquí se trata de la función de la Procuraduría de velar y supervigilar, la conducta de todos los servidores públicos a través de la aplicación de esa norma especial con las sanciones correspondientes al incumplimiento de la función pública. El objetivo específico de la Procuraduría, es velar porque la función pública se cumpla de acuerdo con los principios, valores y fines que están señalados para el Estado en el artículo 2º de la Constitución. Además vigila la conducta de aquellos particulares que sin ser servidores públicos desempeñan funciones públicas y que como tal también están dentro de la orbita del marco de aplicación de la Ley disciplinaria.

Desde el aspecto preventivo, la Procuraduría General de la Nación tiene funciones precisas para evitar que se active la parte represiva por parte de ella. Es decir, que la Procuraduría General de la Nación puede hacer controles de gestión y anticiparse a las posibles faltas que en un determinado momento se puedan cometer por parte de un servidor público, para prevenir no sólo que ellas se den, sino para que los principios de la función pública se materialicen. En la medida en que este carácter de la Procuraduría se pueda dinamizar y ampliar, la parte represiva será el factor de menor activación. No queremos funcionarios sancionados, sino una función pública que se cumpla y se respete.

Dentro de este contexto es necesario señalar que si la función de la Procuraduría es la prevención para que se dé la protección y el cumplimiento de la Constitución, no solo en la garantía de los derechos humanos y fundamentales constitucionales, también el campo de acción de esta entidad es bastante amplio. Por esta razón, dentro del organigrama de la Procuraduría hay dependencias que únicamente se encargan de la parte preventiva.

Dentro de este contexto encontramos que en materia de información, con relación al derecho de acceso a los documentos hay un amplio campo de acción por parte de la Procuraduría. Los derechos consagrados en la Constitución



relacionados con la información para que el derecho de participación se haga efectivo, son el derecho de petición en el artículo 23 y el del acceso a los documentos públicos en el artículo 74, a través de los cuales el ciudadano puede encontrar el instrumento que los acerca a la administración. No hay nada más efectivo que estos derechos; una petición que tiene un requisito mínimo, la obligación que tiene el ciudadano de contarle en forma respetuosa a la administración por qué se acerca a ella. A cualquier entidad pública se le puede elevar un derecho de petición explicando qué se quiere y para qué, de donde se genera la obligación por parte de la administración de contestar en el plazo establecido por la ley, que salvo en casos específicos, es de 15 días.

El ciudadano tiene, entonces, el derecho de acceso a los documentos públicos, el cual es una especie dentro del género de derecho de petición, con unas connotaciones importantes, con el propósito de hacer cumplir el fin y el principio mismo del Estado participativo colombiano. En la medida en que se logre garantizar el derecho de petición, los ciudadanos no solo podrán hacer control sobre la gestión que vienen realizando los distintos entes estatales, sino además a conocer qué es lo que ellos producen frente al espectro de documentos. Así lo ha señalado la Corte Constitucional, relevando la importancia que tiene el derecho de petición, porque a través de ese derecho se logran hacer efectivos otros derechos, por ejemplo, en materia de seguridad social, cuando el ciudadano solicita a la entidad correspondiente el reconocimiento de la pensión. Este derecho se protege a través de distintas vías: una, la que se conoce en términos generales como el Código Contencioso Administrativo, que aplica cuando las entidades niegan el acceso a los documentos; los ciudadanos tienen la oportunidad de acudir ante los tribunales contencioso administrativos, para que en un término breve resuelva, si existía o no la posibilidad por parte de la entidad de negar el acceso a esos documentos. Otra de las formas de hacerlo efectivo es a través de la acción de tutela, que es la más utilizada para lograr efectividad en el cumplimiento del derecho de información. Igualmente en materia de control y prevención, la Procuraduría General de la Nación a través de la Procuraduría Auxiliar para Asuntos Constitucionales, hace control de gestión sobre esos derechos de petición, previo aviso de los ciudadanos que los han interpuesto, solicitándole a cada una de las entidades, las respuestas de fondo respectivas una vez vencido los términos. Esta es una primera forma de acceder preventivamente a todo este cúmulo de información que puede tener una entidad pública o un particular que cumple funciones públicas.

Desde el punto de vista represivo la función de la Procuraduría se ejecuta a través de los dispositivos disciplinarios por incumplimiento de las normas propias del derecho de petición.

Por otro lado, hay que tener en cuenta que cuando se habla de archivos de documentos públicos es necesario retrotraer la actuación desde el mismo mo-



mento de la creación del documento. El solo hecho de que provenga de una entidad pública y que tenga que ver con el ejercicio de su función, dinamiza el interruptor para que se dé el control por parte de la ciudadanía. Lo que caracteriza al Estado colombiano como un Estado Social de Derecho, no es solo la obligación de satisfacer algunas necesidades, de las cuales antes estaba excluido, sino también permitir que el ciudadano participe activamente en la gestión pública. Esto se puede hacer individualmente, a través de las redes de veeduría y de los entes de control. Por eso no es necesario organizarse para que como ciudadano se pueda hacer control efectivo de la gestión de la Administración Pública. Esa participación no es solo cuando la información se ha generado, sino a partir del momento mismo de su creación, eso es participación activa, la manera como el ciudadano puede participar para mejorar una situación.

Esta interpretación genera algunos problemas, por eso es importante aclarar que como cualquier derecho, este tiene límites fijados por un deber de responsabilidad del ciudadano cuando hace ejercicio del mismo, a la vez que aquél límite está dispuesto por el ejercicio de los derechos de otros ciudadanos, o del control de la gestión pública.

Desde el punto de vista preventivo se reitera que el derecho de petición e información no por el derecho en sí mismo, sino por lo que él involucra, si se vulnera el derecho de petición, se está violando en esencia el derecho del ciudadano a participar activamente en la gestión pública y en hacer control de esa gestión.

Para garantía de los derechos anteriores, el principio general en la administración pública con respecto a la información es que los documentos se produzcan con un carácter público. La excepción es la reserva, la cual tiene características y límites especiales. Es así como esta debe ser dada por el legislador únicamente y no basta con que diga que el documento tiene carácter reservado, sino que además debe haber una motivación clara y unos fines específicos de las razones.

Asimismo se debe señalar expresamente cuál es la ley que le da carácter reservado a cualquier documento y demostrar que la reserva efectivamente cubre tal documento, sin dobles interpretaciones.

Pasando al tema específico de archivo se trata entonces de resolver el interrogante: ¿Cómo guardar los documentos, qué es y para qué es un archivo? Lo primero que hay que tener en cuenta es que tal como está definida la Ley 594 de 2000, la actividad archivística para las entidades públicas hace parte de una función que ellas deben cumplir, con todo el valor agregado que ello trae, no solo como lo menciona la misma ley, por el valor patrimonial, cultural, económico, etc., sino en últimas, porque solo a través de un archivo que se lleve en los términos de Ley, se puede hacer efectivo el control social.



Esto porque aunque el ciudadano no está en la primera fase, en la toma de decisiones que repercuten con los intereses generales, si es importante saber cómo se llegó a esa decisión, cuáles son los antecedentes y cuál fue el recorrido institucional para llegar a ella y cuál puede ser su rumbo. Rescato entonces la idea de la importancia del archivo para la memoria del Estado en materia de gestión, ya que a partir de su consulta se podrá verificar el cumplimiento de los principios y la función pública en sí. El archivo es una construcción día a día, aunque no se tenga conciencia de esto cuando se elabora un documento, se está dejando para la posteridad lo que permite hacer el control, el cual debe ser posible desde el mismo momento de la creación, hasta la suscripción del mismo, teniendo en cuenta que documento no es solamente el que se hace en papel con la firma del funcionario, sino todo aquello que en términos generales responde a la noción misma de información que permite vivenciar lo que ha sido la vida institucional y las decisiones tomadas, lo cual conllevará a obtener la memoria institucional.

El archivo entonces tiene una de las funciones más importantes dentro de las instituciones, a la vez que los empleados de archivo tienen una responsabilidad mayor, sin dejar de tener en cuenta que la función de archivar corresponde a todos los funcionarios de cualquier entidad, tal como lo señala el Código Único Disciplinario en el numeral 5º del artículo 34, cuando indica que uno de los deberes que cualquier empleado público tiene es "custodiar y cuidar la documentación que por razón de su empleo, cargo o función conserva bajo su cuidado o a la cual tenga acceso, e impedir o evitar la sustracción, destrucción, ocultamiento o utilización indebida" de esos documentos. Igualmente encontramos que hay otros deberes del funcionario, por ejemplo, el numeral 39 del artículo 34 establece "Acatar y poner en práctica los mecanismos que se generen para facilitar la participación de la comunidad en la planeación, en el desarrollo, en la concertación, en la toma de decisiones de las entidades, lo cual infortunadamente todavía no está muy claro en las entidades.

La labor de la Procuraduría en ese aspecto está empezando a conciliar una idea de prevención, más que de represión, generando conciencia de la importancia de esas memorias institucionales que permiten tener claridad sobre las razones y para que dé las decisiones.

En cuanto a las disposiciones propias de crear un archivo y todas las obligaciones que genera la Ley 594, es claro que las instituciones deben generar oficinas diligentes y eficientes, que puedan dinamizar al interior toda la obligación de hacer el archivo histórico de la entidad. Desde el punto de vista de la Ley, esto es una función pública, pero los funcionarios somos los que creamos la posibilidad que ese archivo pueda generar su obligación, en la medida en que nosotros no hagamos nuestro trabajo archivístico, si no tenemos claridad de la importancia de la conservación de los documentos, estamos impidiendo



que otras entidades cumplan su función. En la medida en que todos cumplamos esa función podremos tener un Archivo consolidado, que efectivamente cumpla la función para la cual fue creado.

Debido a la importancia del archivo las personas que lo tengan a su cuidado deben ser personas capacitadas y delegados por los funcionarios directivos por sus capacidades y no por castigo. Deben estar dependiendo del más alto nivel, en donde se tenga la conciencia de lo que se les está entregando como función, que de su labor depende que tengamos la memoria institucional y que en un futuro se sepa qué ha hecho la institución para modificar algo.

El ejemplo se tiene con este edificio en el cual se encuentra el Archivo General de la Nación, muestra la importancia de los archivos, la construcción como tal denota solemnidad, elemento importante en la función pública.

Dentro de estos principios también quiero llamar la atención sobre el de racionalidad a la hora del manejo de los archivos. No todo debe ser conservado en archivo, de ahí la importancia de señalar directrices. Así por ejemplo, la Ley 594 pareciera que todos los documentos deberían ser archivados, por eso debe estudiarse muy bien la definición y los valores de archivo. ¿Cómo se logra cumplir la finalidad de un archivo bajo el principio de racionalidad?; ¿qué se debe conservar y qué destruir?; ¿a través de qué medios se podría conservar un documento sin necesidad de generar esa producción de largas filas de papel que hagan de la función de archivo algo tedioso?; aquí los aportes de la tecnología son bienvenidos, existen muchas formas en que los documentos en papel se pueden cambiar de soporte con las ayudas técnicas para no perder el acceso.

La Superintendencia Bancaria por ejemplo, ha introducido la utilización de los expedientes electrónicos, que ha ayudado a hacer mucho más ágil la función, y permite mayor facilidad en la conservación y la guarda de los documentos. Sabemos que hay un problema económico, que hay normas específicas, por ejemplo la Ley 617 en materia de entes territoriales que genera una limitación altísima para que se cumplan todas estas normas, que es una de las razones por las que en algunos entes territoriales no se cumple la Ley en lo que a función de archivo se refiere, pero en este caso es necesario ser creativo, hay que buscar formas para lograr concertar cómo, sin gastar tanto, se puede cumplir por lo menos en un estándar mínimo con la ley con la obligación del archivo, y comunicarles a los alcaldes y gobernadores y a quienes son los obligados de la importancia de esto. No se necesitan grandes inversiones sino simplemente la voluntad institucional para lograr que se cumpla la ley, para que por lo menos inicialmente exista esa memoria institucional. Saber quiénes somos y hacia dónde vamos sólo lo podemos hacer con una mirada hacia atrás. Muchos de los problemas que ahora tenemos son precisamente porque aquí no hay una memoria institucional, se repiten los mismos errores, pensando que somos los genios, o que somos originales.



Para finalizar, debo decir cómo en la Ley 594 se sancionaba, de acuerdo con el antiguo Código Único Disciplinario que era la Ley 200 de 1995, como falta gravísima, que daba origen a la destitución del funcionario como sanción máxima aplicable, específicamente lo que se refiere a las faltas contra el patrimonio documental, entendiendo esto como conjunto de documentos conservados por su valor histórico o cultural. Desgraciadamente la Ley 734 no recogió dentro las faltas gravísimas las faltas contra el patrimonio documental. Sin embargo, esas faltas pueden dar origen a otra clase de sanciones que de acuerdo con la Ley 734 no significa que sean menos gravosas, ya que este código es bastante estricto y en ese orden puede generar por ejemplo, inhabilidades de 4 o 5 años, multas excesivas, o el hecho de que el funcionario no pueda volver, durante un tiempo bastante amplio, a ejercer ninguna función pública ni ser contratista del Estado. El incumplimiento de los deberes declarados en el Código Único Disciplinario genera las sanciones disciplinarias.

En cuanto a la Procuraduría puedo decir que estamos trabajando, es un proceso largo, pero nuestro mayor aporte a que esto se cumpla es precisamente no solo difundir la ley en sí misma, y la necesidad de que exista un archivo y darle esa jerarquía a quienes manejan el archivo, sino además tratar de mostrar que más que un deber con el Estado es con las próximas generaciones y estamos más enfocados en la parte preventiva que represiva.

## PREGUNTAS Y RESPUESTAS

*P/. Nosotros manejamos archivo de las declaraciones tributarias del Distrito Capital, nuestros usuarios son los contribuyentes, los entes de control y otras entidades, ¿Debemos aplicar reserva tributaria con las entidades diferentes a los entes de control?*

*R./* Efectivamente, en esa materia la reserva se levanta dependiendo de algunos documentos, algunos tienen un levantamiento de 30 años, otros de 5 años, otros de 10. Entonces, hay un tiempo para la reserva, después de determinado momento hay documentos que tienen derecho a que se levante la reserva. Cuando un documento es reservado la ley establece que esa información solo se puede consultar cuando se requiera para hacer investigaciones de carácter fiscal, disciplinario y penal.

Cuando hablamos de reserva hay que tener también muy presente el derecho a la intimidad, el cual debe prevalecer, por eso muchos de esos documentos bajo esta perspectiva no tiene porque ser documentos de acceso público.

Unos de los documentos que tienen reserva son las declaraciones tributarias, el único que tiene derecho a conocer esa información es el Estado a través del ente correspondiente.

*P/. ¿En el distrito existe un ente que dé respuestas jurídico-legales, claras, que se puedan entender?*





R./ Acá hay algo que como funcionarios públicos no hemos entendido en cuanto al derecho de petición. Creemos que cumplimos el derecho de petición dirigiéndole la comunicación al ciudadano que nos eleva determinada solicitud y llenándolo de una información que a la postre no le va a servir, y en últimas así no se está satisfaciendo el derecho de petición. Entiendo que en el caso del Distrito de Bogotá los encargados desplazan las consultas al área relacionada con la solicitud. A nivel nacional existe una dispersión legislativa que para poder entender, por ejemplo, un decreto de algunos años atrás, uno debe hacer todo un estudio de experto para determinar si ha habido modificaciones a ese decreto o si se aplica o no. Esa dispersión dificulta el acceso del ciudadano de saber cuál es la normatividad que lo rige. A nivel distrital no creo que exista, como no existe a nivel nacional, un ente que organice todo. En la Procuraduría lo que hacemos es desarrollar control a las respuestas ineficientes de los funcionarios o de las instituciones. Por otro lado, el distrito publicó un CD que contiene toda la relación de la normatividad que ha producido y para mayor información se podría contactar con la doctora Mercedes Solano que es la Jefe del Archivo de la Secretaría General de la Alcaldía Mayor de Bogotá.

*P/. ¿Cuál es la documentación que debe llegar al Archivo General de la Nación? Pregunta para Myriam Mejía.*

R./ El Decreto 998 de 1997 señala que todas las entidades del nivel central de la administración pública, esto comprende ministerios, departamentos y superintendencias, deben enviar su documentación debidamente organizada al Archivo General de la Nación. Esa documentación llega al Archivo una vez hechos todos los procesos, para que allí se ponga al servicio del ciudadano. El Archivo General de la Nación es el archivo histórico de las entidades mencionadas y cuenta con documentación desde 1540. Ninguna de estas entidades debe tener archivo histórico, este esquema de lo nacional se repite en lo distrital. Entonces todas las entidades del distrito deben transferir también toda su documentación de carácter histórico al Archivo de Bogotá.

*P/. El derecho de petición es la vía legal como democracia y participación social, ¿Será la única vía que tenemos para pelear con el derecho de petición frente al Estado?. Hay un debate para quitar la acción de tutela, ¿Entonces cómo serán las repuestas?*

R./ En el proyecto de reforma a la Administración de Justicia que usted nombra, específicamente en lo que es la acción de tutela, se dejan a salvo todos los derechos fundamentales de un título especial de la Constitución y entre ellos está el derecho de petición. Aunque aclaro que no siempre hay que acudir a la tutela, hay otros mecanismos para obtener respuestas al derecho de petición, uno de ellos es la función que cumple la Procuraduría General de la Nación, mensualmente allí se firman más o menos 1.500 oficios requiriendo a las instituciones respuestas efectivas para los ciudadanos.

# LA TRANSPARENCIA EN LA INFORMACIÓN PÚBLICA: REQUISITO FUNDAMENTAL EN LA LUCHA CONTRA LA CORRUPCIÓN<sup>1</sup>

*Marcela Rozo Rincón*

Coordinadora del Programa de Transparencia en las Contrataciones Públicas  
y Gestión del Conocimiento de la ONG Transparencia por Colombia

## INTRODUCCIÓN

**A**gradecemos al Archivo General de la Nación, por la invitación que nos hiciera a participar en este seminario sobre "Los Archivos y el Control Social". Para Transparencia por Colombia es muy grato asistir a este tipo de eventos y contribuir a la comprensión de los temas de corrupción, integridad y control social en Colombia.

Transparencia por Colombia, es el capítulo nacional de Transparencia Internacional, entidad sin ánimo de lucro con presencia en más de 80 países, dedicada exclusivamente a la lucha contra la corrupción en el ámbito de la prevención.

En el nivel nacional, estamos constituidos, desde agosto de 1998, como organización de carácter no gubernamental (ONG) y trabajamos a través de tres estrategias: 1) formación y cambio cultural voluntario, 2) convocatoria y movilización de actores contra la corrupción, y 3) gestión de conocimiento y comunicaciones. Operativamente intervenimos en tres áreas de trabajo: el sector público, el sector empresarial y en la sociedad civil.

La presentación que hoy queremos compartir con ustedes está dividida en cuatro partes: la primera, presenta el modelo de trabajo con el cual Transpa-



rencia por Colombia enfrenta la lucha contra la corrupción, esto es, el Sistema Nacional de Integridad, entendido como el conjunto de pilares y reglas que ayudan al comportamiento de una sociedad de manera íntegra; la segunda, aborda la importancia de la transparencia en la información como elemento fundamental del Sistema de Integridad; la tercera, expone algunos elementos en los que se ha avanzado en el país para lograr transparencia en la información pública y las debilidades que observamos en su funcionamiento; y la última, presenta algunas experiencias de la corporación frente al control social y lucha, así como algunas reflexiones que creemos relevantes para fortalecer el debate sobre el acceso a la información como elemento de gobernabilidad y mecanismo de lucha contra la corrupción, recogiendo la importancia que para ello tiene un adecuado manejo de archivos.

## **I. EL SISTEMA NACIONAL DE INTEGRIDAD: MODELO DE TRABAJO PARA LA LUCHA CONTRA LA CORRUPCIÓN**

El Sistema Nacional de Integridad como modelo de trabajo, fundamenta el desarrollo de una estrategia integral de lucha contra la corrupción, basada, antes que en el castigo a los individuos, en el desarrollo de reformas políticas y administrativas que promuevan y garanticen transparencia en la gestión pública y que fortalezcan mecanismos de rendición de cuentas, horizontales y verticales, a manera de "círculo virtuoso", en el cual cada actor vigila y es vigilado, monitorea y es monitoreado. Se entiende por controles verticales aquellos que se ejercen, al interior de un poder, por instancias superiores o jerárquicas, y por controles horizontales, los que se ejercen entre poderes, entre los que se cuenta el poder de la ciudadanía.

Un Sistema Nacional de Integridad está constituido por un conjunto de pilares, los cuales a su vez se complementan a través de reglas y prácticas. El Sistema Nacional de Integridad se encuentra presente, con más o menos desarrollo, en todos los Estados del mundo, sobre todo en aquellos con regímenes democráticos.

De manera esquemática, un Sistema Nacional de Integridad que opere plenamente debe estar integrado por: los órganos ejecutivo, legislativo y judicial, responsables e independientes entre sí; entidades de control que vigilan y procesan disciplinaria y fiscalmente al conjunto de los servidores públicos; reglas que regulan los conflictos de intereses de estos; un servicio civil soportado en el mérito y la ética del servicio público; autoridades electorales independientes que garantizan elecciones libres y justas; libertad de expresión y acceso a la información de los medios de comunicación y la ciudadanía; libertad de expresión de la sociedad civil; políticas de competencia de la empresa privada, incluyendo reglas transparentes de contratación pública; y ayuda mutua legal y judicial de la cooperación internacional, entre otros.



Detrás del enfoque del Sistema de Integridad está la convicción de que los distintos temas de gobernabilidad necesitan tratarse de una manera holística.

## II. TRANSPARENCIA EN LA INFORMACIÓN PÚBLICA: REGLA FUNDAMENTAL DEL SISTEMA NACIONAL DE INTEGRIDAD

El fin último del fortalecimiento de un Sistema Nacional de Integridad es convertir la corrupción en un acto de “alto riesgo” y de “bajos rendimientos”, y una de las reglas que contribuye a este fin, es la transparencia en la función pública.

La transparencia, entendida no solo como la publicidad de los actos oficiales sino también como el acceso a la información estatal por parte de la ciudadanía en general o de los interesados en particular, es un principio fundamental del funcionamiento del Estado. La información es la base para la toma de las decisiones públicas y la rendición de cuentas de los servidores públicos, así como un instrumento para detectar las fallas en el funcionamiento de cada uno de los pilares del Sistema de Integridad.

“(…) Donde el secreto prevalece es posible incurrir en altos compromisos, cerrando de manera efectiva la puerta a cualquier revisión y a consideraciones futuras a la luz de un debate público informado”<sup>1</sup>. En ese sentido, es posible afirmar que a mayor transparencia, mayor visibilidad, y como consecuencia, menos riesgos de corrupción.

Para cumplir con el principio de la transparencia en la información pública se requiere que esta tenga algunas características:

1. **Actualizada y sea suficiente y completa**, lo que implica que sea capturada o registrada de manera periódica cuando se genera y no un tiempo después mediante procesos adicionales.
2. **Ágil y oportuna** sin oponer trabas a los interesados en acceder a la misma.
3. **Confiable y verificable**, es decir, que se pueda creer en la información que se está recibiendo.

Por esto, mejores flujos de información oficial y mayor acceso a la misma, además de generar credibilidad y confianza por parte de los ciudadanos en las instituciones públicas, logra una serie de beneficios adicionales tales como:

<sup>1</sup> Tomado de la adaptación al contexto latinoamericano del Libro de Consulta de Transparencia Internacional. Ver [www.tilac.org](http://www.tilac.org).



- 3.1 Facilitar la participación ciudadana en el proceso democrático fortaleciendo sus posibilidades de participación en la formulación de políticas públicas.
- 3.2 Optimizar las condiciones de monitoreo y vigilancia de las acciones del gobierno por parte del Congreso, los Organismos de Control, los medios de comunicación y la ciudadanía.
- 3.3 Permitir una toma de decisiones de política más certeras, por parte de las autoridades públicas, aumentando la legitimidad de las acciones gubernamentales.
- 3.4 Fortalecer las relaciones entre el gobierno y la sociedad civil.

### **III. AVANCES Y DEBILIDADES EN LAS MEDIDAS DIRIGIDAS A FORTALECER LA TRANSPARENCIA EN LA INFORMACIÓN PÚBLICA EN EL PAÍS**

En materia de disponibilidad de la información pública en las entidades estatales y en su acceso por parte de la ciudadanía, Colombia ha avanzado hacia la construcción de un importante marco constitucional y legal, y hacia al uso de la tecnología de las comunicaciones y la información para garantizar que la ciudadanía pueda, de manera permanente, acceder a información pública, aportando no solo a la democratización de la información, sino también a crear las condiciones para hacer efectivo el control social y la rendición de cuentas, y reduciendo así riesgos de corrupción.

En Colombia el derecho a conocer de los asuntos públicos está reconocido como fundamental por los artículos 20 y 74 de la Constitución Nacional y complementado con el principio de publicidad que rige la función administrativa, consagrado en el artículo 209 de esta misma norma mayor, que garantizan a toda persona la libertad de recibir información veraz e imparcial y de acceder a los documentos públicos, excepto en los casos establecidos por la ley<sup>2</sup>.

Como derecho fundamental, el derecho a la información se concreta y protege mediante la acción de tutela, es decir, el derecho que todas las personas tienen a reclamar ante el juez, en todo momento y lugar, mediante un procedimiento preferente y sumario, la protección inmediata del derecho fundamental vulnerado o amenazado. La acción de tutela en particular per-

<sup>2</sup> Gozan de reserva legal, entre otros, los expedientes penales en la etapa sumarial, los documentos relacionados con la defensa y soberanía nacional, algunos documentos producidos en procesos de adopciones, los procesos y fórmulas industriales, las hojas de vida de los funcionarios, las declaraciones de renta, etc. La reserva termina a los 30 años de emitido el documento. No obstante, ella no es impugnabile a las autoridades que soliciten un determinado documento para el debido ejercicio de sus funciones.



mite reclamar la respuesta a una petición de información no atendida por cualquier autoridad pública.

La legislación que reglamenta el derecho a la información no sólo establece la facultad legal de los ciudadanos a acceder a información pública, sino que también le confiere al gobierno la obligación de facilitarla<sup>3</sup>. La ley incluye lineamientos que obligan a los organismos de gobierno a la publicación de información referente a: las normas que las crean o modifican y las que definen su naturaleza, estructura, funciones y organigrama; las oficinas en las cuales se pueden formular consultas, entregar y recibir documentos y conocer las decisiones; y los métodos, procedimientos, formularios y sistemas para el conocimiento de los diversos asuntos.

Así mismo, el país cuenta con la Ley 594 de 2000 que regula el archivo de documentos por las entidades administrativas de los diferentes niveles territoriales y las personas privadas que cumplen funciones públicas, declarando la propiedad del Estado sobre la documentación administrativa y haciendo a la administración responsable tanto de la gestión de los documentos como de la administración de sus archivos.

Sumado a los avances normativos, en el país se vienen desarrollando acciones gubernamentales significativas para la utilización de las nuevas tecnologías de la informática y las comunicaciones, con lo que se ha reducido en gran medida la discrecionalidad de los funcionarios para controlar la disponibilidad de información, aumentando así las oportunidades de los ciudadanos y las organizaciones de tener un acceso más directo y en tiempo real a la información pública y, por ende, abriendo mayores espacios de interacción entre los gobiernos y sus ciudadanos. Veamos algunas de ellas:

- **La Agenda de Conectividad**, política de Estado que busca masificar el uso de las tecnologías de la información, y con ello aumentar la competitividad del sector productivo, la modernización de las instituciones públicas y de gobierno, y la socialización del acceso a la información y a la educación en el país.
- **La Directiva Presidencial** No. 002 de 2000, que dispone que las entidades del nivel central del poder ejecutivo cuenten con información disponible en sitios de Internet. La información está relacionada con: la organización, funciones, funcionarios, normatividad, trámites y servicios, planes y programas, presupuesto, contratación y mecanismos de control y rendición de cuentas en una primera etapa; facilitar la realización de los trámites y la prestación de servicios a la ciudadanía a través de este medio en una segunda etapa; y, en una tercera, el desarrollo de la contratación en línea.

<sup>3</sup> Código Contencioso Administrativo, Ley 57 de 1985.



- El **Decreto 2170 de 2002** que contiene medidas para aumentar la transparencia en la contratación estatal.
- El **Portal de Contratación Estatal**, página en Internet que contiene los datos sobre todas las licitaciones del gobierno nacional y algunos departamentos y municipios, para que los proveedores puedan competir en condiciones de igualdad y para que los ciudadanos puedan vigilar el uso transparente y eficiente del dinero de todos en la contratación pública.
- El **Sistema de Información para la Vigilancia de la Contratación Estatal, SICE**. Iniciativa de la Contraloría General de la República, que busca a partir del diseño de una base de datos construir un sistema de información, ordenación y control, que integre todas las cifras del proceso de contratación estatal, con el fin de confrontarlas en línea y en tiempo real con los precios de referencia que posee la central de información, garantizando una contratación sin detrimento de los recursos del Estado<sup>4</sup>.

A pesar del amplio marco normativo que establece el principio de publicidad en los asuntos estatales y el derecho de las personas a acceder a la información pública, cabe destacar que el solo hecho de tener consagrado el acceso a la información pública como principio y derecho no es suficiente para poder ejercer un efectivo control ciudadano dentro de un Sistema Nacional de Integridad. La adecuada administración de información por parte del gobierno a través de registros sistemáticos, periódicos y confiables es esencial, no sólo para proveer a los ciudadanos con información, sino también para asegurar que los funcionarios públicos rindan cuentas de sus actos. "Si no existe un rastro en el papel, las oportunidades de que funcionarios públicos descarriados sean identificados y sancionados son mínimas"<sup>5</sup>.

Los registros no solamente deben existir, sino que éstos deben estar disponibles para quienes los necesitan. Se requiere que las entidades públicas cuenten con un sistema documental de registros y manejo de archivos que permita que la información pueda ser analizada en el tiempo, ofreciendo acceso a la información tanto presente como histórica.

Por esto, a pesar de las normas y de los esfuerzos por aplicar nuevas tecnologías, en la práctica todavía existe un problema estructural relacionado con la inadecuada provisión de información por parte de las instituciones y sectores que conforman los diferentes pilares del Sistema Nacional de Integridad y que dificultan la construcción de una verdadera cultura política de transparencia en la información pública.

<sup>4</sup> Resolución 05313 de 2002 de la Contraloría General de la República.

<sup>5</sup> Tomado de la adaptación al contexto latinoamericano del Libro de Consulta de Transparencia Internacional. Ver [www.tilac.org](http://www.tilac.org)



Según el estudio de caso hecho en el año 2001 por Transparencia por Colombia sobre el Sistema Nacional de Integridad en Colombia<sup>6</sup>, es frecuente que los funcionarios públicos desconfíen del ciudadano y se sientan prevenidos cuando éste acude a solicitar información.

Un ejemplo de esta dificultad la sufrió en carne propia Transparencia por Colombia con el ejercicio adelantado entre agosto de 2002 y enero de 2003 relacionado con la veeduría preventiva a la selección por mérito de los gerentes/directores regionales del SENA, ICBF, ISS y las regionales del Ministerio de Trabajo. Si bien la convocatoria al proceso de selección fue exitosa en términos cuantitativos y la Corporación contaba con la voluntad política del Gobierno Nacional para monitorear la definición y aplicación de las reglas del juego del proceso, tuvimos que enfrentar el temor de las autoridades para la entrega completa y oportuna al público en general de la información sobre el desarrollo del mismo.

De otra parte, en otros trabajos realizados, hemos encontrado que las dificultades de acceso están además determinadas no solo por la falta de voluntad de los funcionarios para entregarla, sino por el hecho de que con frecuencia la información no existe, por la falta de una cultura de registro sistemático y organizado de la información pública. La manera como las entidades entregan a la ciudadanía información está lejos de tener los niveles de agilidad, oportunidad, periodicidad, calidad y confiabilidad necesarios.

Las dificultades en el acceso a la información pública, que incluyen problemas de difusión sobre los medios de publicación de la información existente y de procedimientos para la atención de los requerimientos ciudadanos, se puede verificar en el frecuente uso por parte de la ciudadanía del mecanismo de acción de tutela para buscar la protección del derecho de petición, el cual garantiza, entre otras cosas, el acceso a información y documentos públicos.

“Las estadísticas obtenidas del Consejo Superior de la Judicatura con relación a los expedientes de tutela, muestran que el Derecho de Petición, con respecto a otros derechos invocados, es siempre el que más se reclama. Para 1995, de un total de 35.354 tutelas interpuestas en todo el país, 6.236 lo fueron por derecho de petición (19%), y en 1996, de un total de 34.354 tutelas ascendió a 10.380 (30%). Aunque en 1997 y 1998 el número de tutelas por petición continuó en aumento (13.746 y 16.471, respectivamente) el porcentaje con respecto al total descendió levemente (27% del total para ambos años). Para 1999 tanto el número (9.714) como el porcentaje con respecto al total (15%) descendieron. A pesar de las fluctuaciones el mayor porcentaje

<sup>6</sup> Transparencia por Colombia. El Sistema Nacional de Integridad en Colombia: Análisis y resultados del Estudio de Caso. Colección Cuadernos de Transparencia. Cuaderno No.4. Bogotá 2002.





de tutelas continúa interponiéndose por derecho de petición, antes que por cualquier otro derecho”<sup>7</sup>.

Teniendo en cuenta lo anterior, es importante prestar especial atención al contenido del proyecto de Acto Legislativo que reforma la Administración de Justicia, que será presentado al Congreso por el Ministro del Interior y Justicia.

Con el proyecto se vulnera la eficacia de la acción de tutela al restringir su uso a derechos considerados estrictamente fundamentales y excluir la posibilidad de proteger derechos como el acceso a documentos públicos, con lo cual se estaría dando un retroceso en materia de acceso a la información en el país. Si existiendo este mecanismo se presentan problemas asociados a la inadecuada o nula provisión de información y documentos públicos a los ciudadanos, ¿quién podrá garantizar el acceso a la misma sin poder invocar la tutela?

#### **IV. EXPERIENCIAS DE TRANSPARENCIA POR COLOMBIA EN EL EJERCICIO DEL CONTROL SOCIAL**

Para Transparencia por Colombia el tema de la transparencia de la información es un elemento de tal importancia en la lucha contra la corrupción, que hace parte fundamental en el diseño y aplicación de todas nuestras herramientas. Hago mención solamente a algunas de ellas: los Pactos de Integridad en materia de licitaciones públicas; el Índice de Integridad de las Entidades Públicas en materia de instrumentos de medición de riesgos de corrupción; y el uso del Internet para la Rendición de cuentas a nivel municipal.

##### **1.1. PACTOS DE INTEGRIDAD**

La validez de esta herramienta de control social, que se viene implementando desde el año 1999 debe ser comprendida desde su eficacia en el fortalecimiento de la transparencia en las licitaciones públicas.

En tanto acuerdo de voluntades entre los proponentes de una determinada licitación y la autoridad de la entidad pública convocante de la misma, para comprometerse con determinadas maneras de comportamiento ético en la licitación, la herramienta de Pacto de Integridad lleva asociada una metodología para su implementación que incluye como elemento central la publicidad del proceso para garantizar que las reglas del juego sean claras, equitativas,

<sup>7</sup> Citado de “Respuesta al Cuestionario del Comité de Expertos del Mecanismo de Seguimiento de la Implementación de la Convención Interamericana Contra la Corrupción, Primera Ronda”- Corporación Transparencia por Colombia, Bogotá, Colombia, septiembre del 2002.



viables y transparentes. Esta publicidad se promueve por medio de: 1) la discusión pública de los borradores de pliegos de condiciones o términos de referencia a través del Internet; 2) la recepción y respuesta sustentada a todas las observaciones y/o sugerencias presentadas por los posibles proponentes o cualquier otro interesado, y 3) la publicación de toda la información relacionada con el proceso en la web.

El trabajo alrededor de los Pactos de Integridad nos ha mostrado claramente la tensión que perciben los funcionarios entre la transparencia y la eficiencia. Introducir medidas que apunten a garantizar la transparencia en los procesos de licitación, esto es dar información, generar discusión y permitir explicaciones por parte de las autoridades requiere invertir más tiempo y más recurso humano y tecnológico, lo cual entra en aparente contradicción con la necesidad que tienen las instituciones de ser eficientes, de demostrar resultados visibles para los ciudadanos en el corto plazo. Por lo tanto, uno de los principales retos de Transparencia por Colombia ha sido mostrar que si bien la transparencia exige mayor trabajo, en el mediano y largo plazo genera mayores rendimientos asociados con la credibilidad, sostenibilidad y economía, es decir, genera mayor eficiencia.

Vale la pena resaltar, que cuando empezamos el acompañamiento a las entidades públicas con esta herramienta, muchos de los elementos metodológicos que propusimos para promover la transparencia fueron objeto de debate con los funcionarios públicos y los abogados externos, asesores en tema de contratación. Con frecuencia se argumentaba la necesidad de mantener confidencialidad sobre la documentación relacionada con la preparación del proceso contractual y se llegó incluso a cuestionar la legalidad de permitir el acceso a este tipo de información. Es por eso que, después de varios años de impulso a este tipo de mecanismos, es muy satisfactorio para Transparencia por Colombia que el Gobierno Nacional haya recogido en el decreto 2170 de 2002 algunos elementos de la experiencia de la Corporación para hacer más transparente la contratación pública en el país, entre ellos la publicidad de proyectos de pliegos de condiciones y términos de referencia y la posibilidad de todos los interesados de presentar sus observaciones frente a estos borradores.

## 1.2. ÍNDICE DE INTEGRIDAD DE LAS ENTIDADES PÚBLICAS

Transparencia por Colombia ha identificado como una de las debilidades centrales para la lucha contra la corrupción la escasez de información pertinente, suficiente y oportuna sobre el tema en el país. En este contexto, se diseñaron y aplicaron nuevos indicadores que permiten medir riesgos de corrupción en las principales entidades del sector público. Como resultado de dicho esfuerzo, en septiembre del año anterior, se publicó por primera vez el



"Índice de Integridad de las Entidades Públicas 2002", el cual evaluó 88 entidades públicas del orden nacional, correspondientes a los poderes ejecutivo, legislativo, judicial y organismos de control<sup>8</sup>.

El diseño conceptual del Índice de Integridad de las Entidades Públicas está dirigido a entender la evolución en el comportamiento del sector público a través del análisis periódico del desempeño de tres factores críticos, representativos de un comportamiento íntegro: 1) *transparencia*, 2) *control y sanción*, y 3) *eficiencia e institucionalidad*. Lo anterior, mediante la construcción de una batería de indicadores que permite medir o cuantificar el estado de estos factores para cada entidad, que al ser calculados año tras año, permite monitorear en el largo plazo la evolución de los mismos.

El índice combina información de percepción con datos duros/objetivos, buscando superar la tradicional forma de evaluar el fenómeno de la corrupción con base sólo en la percepción, y tiene, como beneficio adicional, que está calculado con información producida por el mismo Estado. En el diseño y producción del índice 2002, Transparencia por Colombia enfrentó una enorme dificultad en la recolección de la información debido a tres situaciones críticas: 1) la información no se proveyó por parte de la entidad, 2) en los casos que sí se proveyó, ésta era incompleta y con demoras, y 3) se proveyó información imprecisa, bien sea porque la entidad responsable no contaba con la información en la forma en que fue solicitada, porque no tenía capacidad de procesamiento para entregarla de la manera en que le fue requerida, o porque la calidad de la misma no respondía a las exigencias de Transparencia por Colombia. Fueron muy pocos los casos en que la entidad respondió de manera precisa a la solicitud y entregó a tiempo la información.

Estas dificultades hicieron imposible incluir indicadores específicos sobre temas claves de riesgos de corrupción como por ejemplo la contratación pública, o los procesos penales contra funcionarios públicos de las diferentes entidades por conductas asociadas a corrupción; también impidieron establecer mediciones con base en datos duros para el factor de eficiencia e institucionalidad, por lo que se debió trabajar solo con información de percepción; y además, los indicadores construidos en algunos casos tienen problemas derivados de la calidad de la información.

Identificadas estas dificultades y visto el potencial de la herramienta para motivar definiciones de política de lucha contra la corrupción en las entidades públicas, no solo por el interés que la misma ha generado en el gobierno, sino por la acogida que tuvo dentro de la opinión pública, Transparencia por

<sup>8</sup> Ver Transparencia por Colombia, "Índice de Integridad de las Entidades Públicas y Comparativo de los Poderes del Estado- Resultados 2002", Colección Documentos Observatorio de Integridad No. 1, Bogotá, Colombia, septiembre de 2002.



Colombia ha iniciado un trabajo cercano con el Gobierno Nacional dirigido a mejorar radicalmente la información que produce el sector público sobre su mismo desempeño.

En este contexto, se suscribió con el gobierno nacional un “memorando de entendimiento” que tiene como objetivo aunar esfuerzos para fortalecer la información que permita mejorar distintos ejercicios de medición sobre la corrupción e integridad en el país –entre estos el *Índice de Integridad de las Entidades Públicas* de Transparencia por Colombia– como instrumentos que pueden servir así: 1) para el monitoreo por parte del gobierno y de la sociedad civil al desempeño de las instituciones del sector público nacional en materia de lucha contra la corrupción, 2) como insumos para la formulación de políticas, estrategias y programas para combatir el problema de corrupción, y 3) como herramientas para el análisis de su eficacia y eficiencia.

### 1.3. INTERNET PARA LA RENDICIÓN DE CUENTAS

Este proyecto apoya a las alcaldías locales en la implementación de sus páginas de Internet, para ampliar las condiciones de transparencia de cada municipio, e introducir prácticas de rendición de cuentas de los alcaldes sobre su gestión, con el propósito de que el ejercicio del poder se haga público. Anima la introducción de los municipios en el concepto de gobierno en línea (e-goverment), y favorece el derecho y el deber ciudadano de informarse, opinar, y hacer seguimiento y control a la gestión de sus autoridades. El proyecto inició acciones durante 2002 en los municipios de Rionegro, (Antioquia), Pasto, Buga, Popayán y Paipa, a partir de los siguientes criterios: el diseño conjunto de la página entre autoridades y líderes comunitarios; la publicación periódica en las páginas web de estos municipios de la información acordada; la capacitación a las comunidades para la utilización del Internet; y la revisión y comentarios a la información publicada por parte de la ciudadanía capacitada, a manera de veeduría preventiva.

El proyecto se ha desarrollado satisfactoriamente de acuerdo con lo previsto, aunque ha enfrentado dificultades propias de la introducción de nuevas tecnologías en municipios intermedios que carecen de una tradición de uso de este tipo de herramientas. Entre ellas cabe mencionar: 1) la falta de suficientes equipos de cómputo con conexión a Internet y por ende la mínima posibilidad de su uso por parte de la comunidad; 2) el escaso manejo de los funcionarios de la Internet y del manejo de las páginas web lo que dificulta la apropiación de las mismas por parte de los funcionarios, 3) la falta de tiempo y de voluntad política de los funcionarios responsables para asumir las tareas que les corresponde en la preparación de la información de las páginas y 4) las fragilidades en la disponibilidad de información completa y oportuna, lo cual ha entorpecido una fluida alimentación de las páginas.



A pesar de estas dificultades, la Corporación cuenta hoy con un instrumento probado y operativo con un potencial importante de ser utilizado por otros municipios interesados en promover la transparencia y la rendición de cuentas. Es por esto que Transparencia por Colombia está en proceso de buscar con el Gobierno Nacional y con agencias de cooperación técnica internacional, posibilidades de masificación de esta herramienta, evaluando incluso la posibilidad de su inclusión en una política nacional sobre conectividad a nivel territorial.

## V. CONCLUSIONES

Recogida la experiencia de Transparencia por Colombia en la aplicación de herramientas de control social que basan buena parte de su fortaleza en el acceso a la información pública, queremos terminar esta ponencia compartiendo con ustedes las siguientes reflexiones:

1. No es posible que nuestro país alcance los niveles deseados de gobernabilidad, tenga éxito en sus esfuerzos de lucha contra la corrupción y logre consolidar una sociedad íntegra, si no logra garantizar más y mejor información pública, con los niveles de calidad, periodicidad, confiabilidad y oportunidad requeridos por los ciudadanos para un adecuado ejercicio de control social. Para lograr esto habrá que trabajar no solo en todo lo que se requiere para producir esta información, sino también en un cambio de actitud de los funcionarios en relación con la entrega ágil de esta información a los interesados, en la publicidad de los mecanismos de acceso a la misma, y en el aprovechamiento cada vez mayor de la tecnología para la difusión de la información. Esto sin descuidar otros mecanismos de publicidad que es preciso mantener y fortalecer hasta tanto la cultura y las posibilidades reales de los colombianos de acceder al Internet no hayan alcanzado niveles de mucho más cobertura.

2. Un esfuerzo de promoción de fortalecimiento de la transparencia obliga a que el Estado reconozca y maneje con claridad la inevitable tensión que se genera entre la transparencia y la eficiencia. La presión por generar resultados y mostrar ejecutorias no puede llevar a ocultar la información a la cual los ciudadanos tienen derecho, ya que esto no solo aumenta los riesgos de corrupción, lo que a la larga aumenta la ineficiencia, sino que se vulnera la legitimidad de la actuación de los funcionarios públicos. Es por esto que un adecuado manejo de archivos y de información que soporten la toma de decisiones públicas a los ojos de los ciudadanos y ciudadanas, es un elemento que contribuye a generar confianza y por lo tanto ayuda a manejar la presión por los resultados.

3. El país necesita hacer mayores esfuerzos en la definición y aplicación de una política de planeación y manejo de archivos como una estrategia de



lucha contra la corrupción. Una política en este sentido y un adecuado seguimiento a la aplicación de la misma, en la cual está llamado a cumplir un papel protagónico el Archivo General de la Nación, garantizará que los soportes documentales de los actos públicos sean llevados con el rigor necesario y que la información esté disponible a los ojos de los organismos de control y de la ciudadanía en general. Lo anterior, no solo garantizará transparencia sino que permitirá una efectiva rendición de cuentas de los funcionarios públicos, un mejor ejercicio del control social y, en suma, mayores niveles de gobernabilidad y el fortalecimiento del Sistema Nacional de Integridad.

## PREGUNTAS Y RESPUESTAS

P/. Luis Eduardo Villamil, *Grupos de Participación Social en Salud. Hay dos conceptos que tenemos equivocados los colombianos. Uno es el de ONG porque la relacionamos con organizaciones "no muy santas", y el segundo término es "sin ánimo de lucro", porque la gente piensa que quiere decir que se debe vivir de limosna, a mi me preocupa esa falta de claridad.*

R./ El tema del desprestigio de las ONG que es real, y que le hace mucho daño a la actividad de la sociedad civil, fundamental en una democracia, es que efectivamente, así como existe un Sistema Nacional de Integridad, donde la gente se debe controlar de manera horizontal, todos tenemos que estar dispuestos a ser objeto de control y a ser responsables, a rendir cuentas de nuestros actos, esa es una obligación no sólo de los funcionarios públicos. Efectivamente, no sólo en Colombia, se ha venido dando la idea de que las Organizaciones no gubernamentales al ser privadas, recibían plata y no rendían cuentas ante nadie, administraban sus recursos como querían sin tener sistemas contables organizados, no sujetos a auditoría, y a ese problema del desprestigio se le sumó que muchas ONG estuvieron ligadas a movimientos partidistas políticos. Entonces se convirtieron en la manera como los políticos movían los recursos ante el gobierno, con auxilios parlamentarios. Creo que las organizaciones de la sociedad civil, sean asociaciones, cooperativas, ONG, etc., tenemos una responsabilidad social que es rendir cuentas de nuestros actos, tener las cuentas claras, usar la plata que recibimos en lo que es.

El segundo tema, el término "*sin ánimo de lucro*", efectivamente no quiere decir gratis. Ese es un problema en que organizaciones como la nuestra, encuentran dificultades grandes, porque por el tipo de programas que adelantamos, los ejercicios de control social o de acompañamiento, exigen un nivel de capacidad y responsabilidad muy altas, lo cual exige tener gente de muy buen nivel haciendo el trabajo. Entonces, se ha requerido explicarle tanto a los públicos como a los privados, que "*sin ánimo de lucro*" quiere decir es que no sacamos ganancia de eso, pero para hacer el trabajo sí se necesitan recursos, claro, dentro de las mayores políticas de austeridad.



*P/. ¿Qué habría que hacer para reglamentar la Ley 281 que se refiere al tema que acaba de mencionar?. Pareciera que la Constitución Política del 91 ha enfrentado a las clases sociales, en el sentido de reaccionar ante diferentes puntos estratégicos. Pareciera que nos hubiera enfocado hacia la guerra, de poder y económica, y hacia procesos sustantivos como la economía informal, la falta de trabajo, el comercio y el desplazamiento de campesinos y el deterioro agrario, ¿Qué habría que hacer para tener ingerencia en donde se toman decisiones a nivel de convenios y compromisos internacionales?*

R./ En este caso, más que reglamentaciones de leyes yo creo que es un tema de ir manejando la cultura, las relaciones entre la sociedad civil y el Estado y la reconstrucción de la confianza en esas relaciones. Creo que para permitir o garantizar la participación en esas decisiones, la legislación en general está dada, sin embargo hay que trabajar en cómo son ese tipo de relaciones entre la ciudadanía y el Estado. Los funcionarios tienen una prevención a buscar una mayor participación, a tratar de discutir, conciliar posiciones, concertar políticas con los ciudadanos y romper esa tradición implica un cambio cultural en los funcionarios para entender que en la medida en que sus decisiones tengan un respaldo popular, serán decisiones de mayores niveles de legitimidad y posibilidades de éxito. Pero también, creo que existe, por el normal devenir de las cosas, el luchar por ganarse esos espacios, una tradición en las organizaciones sociales muy combativa frente al tema de los derechos y la participación; en ese sentido creo que todas las ONG, y las organizaciones sociales tenemos una posibilidad importante de ir reconstruyendo esa confianza con el Estado para mostrarle que lo que queremos es tener una posibilidad de participación que sea propositiva, que le ayude al Estado a tomar mejores decisiones, una actitud de participación positiva, lo cual no es siempre fácil, requiere un esfuerzo conjunto de cambio cultural voluntario en los funcionarios públicos y en la sociedad civil en la manera de relacionarse con el Estado.

**Comentario:** La ley 80 de 1993 ha sido uno de los focos de corrupción, de las brechas más grandes donde los funcionarios públicos se han enriquecido de manera exagerada. Pero en los últimos 5 años hemos podido ver directivas como la No. 10, la 12, como el decreto 2170, y es bueno saber que tenemos una persona como usted que ha estado en eso. En todo el mundo existe la red anticorrupción, pero el trabajo que usted hace es en gran medida solitario, es muy valioso, lo que hay por hacer es monumental y una ONG necesita de ayudas de otras ONG para atacar diferentes frentes. Si tenemos problemas en la transparencia en una ONG, habrá otra que quiera abanderarse de mirar, de revisar el trabajo de la otra.



*P/. Quienes más conocen las necesidades de la población son las ONG. ¿Qué posibilidad hay que el Estado nos tome en cuenta en la elaboración de las políticas para mejorar las necesidades? Nunca se toma en cuenta a las ONG, esa brecha hay que abrirla.*

R./ De acuerdo, por eso era que decía que debíamos tener un cambio de actitud de lado y lado, para lograr encontrar sinergias, hay que buscar cuál es la entidad del Estado que se encarga del tema que la ONG trabaja, encontrar cuáles son, dentro de esa institución, los mecanismos de relación con la ciudadanía, acercarse a ellos, para llevar propuestas y tratar de abrir espacios para trabajar conjuntamente. Es importante generar confianza en los dos sentidos, garantizando, por supuesto, mantener la independencia de la ONG. Siempre se debe buscar no volverse dependiente, buscar la posibilidad de tener financiación manejada. Pero es una construcción conjunta.

*P/. El tema de la corrupción es muy duro en Colombia. En un país donde hay un 35% de analfabetismo es muy difícil trabajar, pues algunas personas no pueden conocer fácilmente que se están violando sus derechos propios. Para tomar una conciencia ciudadana, para que la gente conozca lo que significa una nación o un estado, se necesita educación. La gente se deja cegar pues no tiene el conocimiento para poder acceder a un archivo o a un tema, y siempre hay corrupción de por medio.*

R./ Estoy de acuerdo, trabajar en la formación ética de los niños y jóvenes como medida de prevención de la corrupción es fundamental, aunque no es la línea central de nuestra ONG. Estamos, sin embargo, haciendo un trabajo a nivel universitario de formación de valores éticos, esa ha sido nuestra área de entrada al tema educativo, pero creo que es importante que la lucha contra la corrupción no se centra únicamente en trabajar con las nuevas generaciones, sino que se debe trabajar con la gente de hoy, con los empleados actuales.

*P/. Guillermo Caicedo, Corporación Eficiencia Ciudadana: Más que una pregunta, es una recomendación: Así como ustedes hicieron una veeduría en la selección de los directores regionales, sería bueno que esa veeduría se extendiera a otros empleados, ya que en muchas de las instituciones que usted nombró hay muchos empleados que no fueron nombrados por meritocracia, sino en provisionalidad.*

R./ El problema allí es que estamos sin marco legal para el tema de la carrera administrativa. Desde hace varios años, por decisión de la Corte, se cayó el funcionamiento de la Comisión Nacional del Servicio Civil y por eso es que hoy en día los concursos no se dan y todo el mundo está en nombramientos provisionales. Sin embargo, me he enterado que el gobierno está planeando promover un proyecto de ley para reglamentar el funcionamiento de la carrera administrativa. Creo que eso es muy importante para el país.





7. *P/. Guillermo Córdoba, ONG ambiental: Para que las ONG trabajen también existe otro problema: por ejemplo, en la parte del medio ambiente, en todas las organizaciones autónomas, como la CAR, los mismos funcionarios tienen ONG, y los que queremos hacer un mejor trabajo fuera de las entidades, somos rechazados porque no tenemos ni la ingerencia, ni el padrino interno, ni el conocimiento de cómo se van a hacer las licitaciones para poder participar. Se debería prohibir a los funcionarios que participen en ONG.*

R./ En relación con su intervención, hay dos elementos, uno, efectivamente hay grupos de contratistas, ONG o empresarios privados, que con frecuencia tienen acceso a información privilegiada que les dan los propios funcionarios de las entidades públicas para que tengan mejores oportunidades de participar en licitaciones, por eso es que el tema central de la ponencia es cómo generar acceso democrático a la información a los interesados, y que así todos tengan las mismas posibilidades de participar.

Con respecto al segundo elemento que mencionó: hay una regla básica para que funcione la integridad en el país, es que se controlen los conflictos de interés de los funcionarios públicos. Nuestra responsabilidad, si vemos que esto se está presentando, está en llamar la atención de las autoridades, o de las instituciones o de los organismos de control, para que se tomen las medidas del caso.

# RED DE VEEDURÍAS CIUDADANAS

*Alberto Contreras Martínez*  
Director de la Red Nacional de Veedurías Ciudadanas

*“En algún lugar remoto del universo  
hubo una vez un planeta en el que  
animales inteligentes inventaron  
el conocimiento, ese fue el momento  
más arrogante e infructuoso de la  
historia del mundo” Nietzsche<sup>1</sup>*

## REFLEXIONES – REMINISCENCIAS Y ACCIONES

### 1. EL CONTROL SOCIAL Y LO PÚBLICO - MIRADA A LA EXPERIENCIA DE LA RED NACIONAL DE VEEDURÍAS CIUDADANAS

**E**n primer lugar debemos observar el gesto del Archivo General de la Nación de valorar nuestra práctica y por ello nos honra la invitación que ha formulado para compartir algunas reflexiones sobre el control social, la

<sup>1</sup> Genealogía de la Moral. Nietzsche.



veeduría ciudadana y su relación con los archivos públicos y de esta manera comunicar algunas de las tareas que realiza esta organización civil no lucrativa. Esperamos la benevolencia de su atención, no sobra disculparse por conceptos que pueden ser controvertibles, y son cercanos y gratos los oportunos y sinceros comentarios, así como esperamos incentivar y motivar el anhelo en ustedes de practicar el control social a la gestión pública, como derecho y deber constitucional que orienta la misión del Estado Social de Derecho cuya arquitectura no está terminada.

He dividido para efectos prácticos, la presentación en dos partes para mejor distribución del tiempo y poder acercarnos a las expectativas.

El primer tema que deseamos abordar es *la función de la información como testimonio de la democracia de participación* y su relación con la diligente tarea de administración de los archivos públicos.

Cabe resaltar que contrario a otros contextos de orden constitucional, Colombia posee densa normatividad, que faculta el acceso a la información pública, como derecho fundamental de las personas, lo cual es una evolución en la institucionalidad jurídica que no existe de forma tan amplia en muchos países. Por ejemplo México recientemente aprobó la creación de una Ley de Acceso a la Información, siguiendo una paradójica figura del Estado francés, crea así la *Oficina de Orientación y Acceso a la Información*. Para muchos de los asistentes, es verdaderamente curiosa esta intermediación que se compara y contrasta con la amplia posibilidad de intervención directa de cualquier ciudadano, para solicitar en el país documentos, contratos, estudios de factibilidad, de conveniencia, archivos públicos de toda índole, en interés público, o aun personal. Esto revela la fortaleza del deber ser de la Constitución Política, para poder propiciar, estructurar y mejorar la acción del Control Social y veeduría ciudadana a la administración pública.

El acceso o libertad de la información en Colombia, no es barrera legal, hay ineficiencias principalmente en las regiones, como otras disfuncionalidades de la descentralización política y administrativa, sin embargo el dato- aislado del contexto cultural-, el documento, no es suficiente para una participación y control social efectivo en la administración pública, paulatinamente se corre el velo, o se modifica la cultura del "secretismo" en la función pública, que comparado a países vecinos como Perú y Argentina es bastante distante a las necesidades de información pública de la población, el derecho a la información en muchos países bastante restringido, y todavía depende del libre albedrío de sus gobernantes. En China, por ejemplo, el Gobierno controla y limita el acceso a Internet, pero el debate sobre la apertura informativa, igualmente es tema de la modernización de Estado como Gran Bretaña. Tony Blair, ha tenido como bandera de su gestión reducir la información gubernamental considerada secreta, para Blair el punto de partida es que el Gobierno toma



demasiadas decisiones sin consultar a la Ciudadanía. En Argentina la Ley de Difusión de Información Pública, no ha sido aprobada. En Perú la Defensoría del Pueblo ha liderado el debate<sup>2</sup>.

El problema básico desde la veeduría ciudadana, es que en Colombia no hay, no existe realmente periodismo o comunicación social investigativa, se ha relajado la ética e independencia de los medios, primer soporte y control social en otros países, es que la llamada libertad de prensa, se autorregula por colegios de profesionales, las universidades y colegas de los mismos medios, vigilan la ética y la honorabilidad de su profesión, hace falta un cambio de cultura y mayor compromiso, de mantener distancia de los intereses de los grupos políticos; o económicos; y rehacer la autonomía de su labor.

Presento esta reflexión porque la relación archivos públicos, investigación, y función social de los medios, debe ser objeto de control social, dice el artículo 95 de la C.P de los deberes y obligaciones, que la calidad de colombiano enaltece a todos los miembros de la Comunidad Nacional. Todos están en el deber de engrandecerla y dignificarla, el ejercicio de los derechos y libertades reconocidos en esta Constitución implica responsabilidades, de esta forma y para el caso de la relación entre medios, comunicación y veeduría ciudadana, podemos señalar que por la propia experiencia, los comités o personas que hacen veeduría ciudadana hacen investigación, revisan archivos, presentan derechos de petición una y otra vez, tienen espíritu y conciencia crítica, escudriñan que concepción de bien común aplica un servidor público cuando otorga un contrato de obra de consultoría, ¿Hacen lo mismo los periodistas en Colombia?

Este es uno de los temas que la prensa evita sistemáticamente tratar, en muchas ocasiones utilizan a los veedores, para que ellos pongan la cara ante las cámaras, y obviamente corran los riesgos de las denuncias, o aun de las preguntas sobre el uso de los recursos públicos. Cuando el papel del veedor ciudadano, puede ser más eficaz en la prevención de riesgos de corrupción o ineficiencia, cuando participa en audiencias públicas, de elaboración colectiva de términos de referencia, o revisando informes de interventores y caminando el terreno, se escucha su "alerta temprana" para verificar, evaluar. Muy seguramente la opinión pública debe estar cansada de oír las mismas explicaciones, todas parciales cuando hablan los mismos periodistas de siempre, de cuya suma de voces no alcanza a salir la verdad. Por supuesto, habrán excepciones.

La Red de Veeduría Ciudadana desde el inicio del actual gobierno solicitó –En Derecho de Petición de Interés Colectivo– al Ministerio de Comunicacio-

<sup>2</sup> El acceso a la información pública y la cultura del secreto. Defensoría del Pueblo – Perú informe defensorial N° 60 2001.



nes, que se inicie un proceso de democratización de la palabra, comenzando por las emisoras comunitarias y comerciales, y propusimos que se elabore un decreto para crear la figura del defensor del oyente y el Veedor Interno de los Medios. Ya, un medio radial por *motu proprio* creó esta figura que seguramente ayudará a mejorar la libertad de expresión de la gente, no solo de algunos incluidos por supuesto los veedores cívicos.

La reflexión sobre el nivel de eficacia de indagar el interés público, obliga a preguntarse primero por el significado del término, el cual varía de acuerdo con los grupos de intereses, de la mayor o menor cercanía con la administración pública, por eso uno de los escollos en todo proceso de veeduría ciudadana, es revelar objetivamente que se entiende por lo público, por quién o quiénes realizan evaluación de acciones de entes gubernamentales, y cómo separar o guardar distancia del objeto de control y de los propios intereses.

El término no puede por su pretendida universalidad identificarse libremente con el objetivo satisfactor de cada grupo, ya que todos en la sociedad tienen intereses, —o aproximaciones a la verdad— y algunos se han estructurado en torno a Ideologías o a vendedores ambulantes de ideas, como Jhon Keane llama a los intelectuales<sup>3</sup>, que pretenden mayor o menor intervención del Estado, en la atención de necesidades colectivas. Es por ello apropiado distinguir entre una acción de Veeduría Ciudadana, que inicia *motu proprio* la Cámara de Comercio por ejemplo, para observar el desempeño de las empresas que obtuvieron en concesión la administración del área comercial de la Empresa de Acueducto y Alcantarillado, de otras formas de veeduría más cercanas a intereses ciudadanos comunes, que se orientan por un marco de evaluación de resultados más amplios. Por ejemplo, procurando verificar que grupos carentes o con alguna necesidad básica insatisfecha se benefician de la inversión pública, la evaluación de un proyecto por ejemplo debe verificar, no sólo la selección objetiva adelantada en alguna licitación, además debe determinar quienes realmente son los beneficiados del esfuerzo de los contribuyentes.

Por ello y para determinar un marco de mínima objetividad en el trabajo de control social, que cualquier decisión pública representa, esta se debe enmarcar en los principios de la función administrativa pública, definidos en el artículo 209 de la Constitución Política. Lo que permite asumir criterios de fácil medición o verificación de legalidad como eficacia, economía, imparcialidad, celeridad, publicidad, igualdad, transparencia, y adopta además los principios de la buena fe (art. 83 C.P.) y moralidad administrativa. De esta forma queda claro que esta última obligación de quien sirve lo público, no solo es un derecho colectivo, también es un principio de la función administrativa.

<sup>3</sup> Jhon Keane - *Ciudadanos en la Sociedad de la Información* (Instituto de Estudios Europeos - Pontificia Universidad Católica del Perú).



El texto constitucional es claro al determinar la categoría del Estado Social de Derecho, concepto que supera al Estado de Derecho en aras de obtener la equidad y el beneficio de la comunidad de esta forma la concepción clásica del Estado de Derecho no desaparece sino que viene a armonizarse con la condición social del mismo, al encontrar en la dignidad de la persona el punto de fusión. Así la seguridad jurídica que proporciona la legalidad, se le aúna la efectividad de los Derechos Humanos que se desprende del concepto de lo social. El respeto por los Derechos Humanos, de un lado, y el acatamiento de unos principios rectores de la actuación estatal, por otro lado, constituyen las consecuencias prácticas de la filosofía del Estado Social de Derecho, en este sentido el concepto de Estado Social de Derecho se desarrolla en tres principios orgánicos: Legalidad, independencia y colaboración de las ramas del poder público, para el cumplimiento de los fines esenciales del Estado.

"(...) La moralidad administrativa no es un concepto aislado en el universo jurídico, los criterios auxiliares y principios de la justicia permiten establecer que la moralidad administrativa debe estar acorde con el Estado Social de Derecho, con el debido desempeño de las funciones, con la prelación del interés general, la buena fe, el derecho colectivo de la defensa del patrimonio público y la democracia participativa"<sup>4</sup>.

Dicha forma de democracia, es preciso reiterarla, debe aplicar atención a lo dispuesto en el artículo 2º de la Constitución Política, son fines esenciales del Estado: servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución, facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan.

En la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación, defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo.

Las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias, y demás derechos y libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares."

De manera más sucinta el interés público, se identifica con lo público. Los individuos, las ONG, las organizaciones políticas, los que se auto-proclaman voceros de la sociedad civil, el gobierno, los periodistas, parten del supuesto de que conocen qué es lo público, además disfrutan de la tranquilidad que les da su profunda convicción de que el discurso sobre lo público es legítimo.

Algunos críticos de la concepción ideológica liberal de lo público como, Jorge Iván González, profesor de la Universidad Nacional, tratan de mostrar

<sup>4</sup> Corte Constitucional Sentencia C- 449/ 9 de julio de 1992. M-P Alejandro Martínez.



que lo público, no tiene un estatuto propio, y de ahí se derivan dos corolarios; lo público no es intrínsecamente legítimo y mucho menos universal. Por esto el control social de lo público, debe cimentarse sobre el marco constitucional y aclararse en la doctrina de la Corte, pero así mismo debe reconocer que la cultura de apropiación o de construcción de lo público, es diferencial entre regiones, entre estratos socioeconómicos y niveles educativos, sin embargo, podemos aventurar alguna definición aproximativa que puede ser "lo que hace el bien al mayor número de personas posible", ésta respuesta aparentemente indica una preocupación por el bien común en la Sociedad

Se amerita ubicar en este análisis algunos aspectos que permitan la reflexión sobre la ética de la sociedad civil, esto equivale a conversar sin prejuicios, en palabras de Jesús Conill (3) para tratar de construir un proyecto de sociedad que nos tenga en cuenta a todos, que no margine a nadie, que no posibilite ningún tipo de exclusión y que incluya de verdad a todos los miembros de la sociedad, puede ser un proyecto solidario de sociedad, que sea sostenible en lo ambiental, políticamente democrático, socialmente justo y culturalmente que reivindique valores universales como el trabajo honesto y la verdad. La ética de la sociedad civil no puede generar adhesiones emotivas o ser disculpa para coyunturas a problemas que pueden ser efectos más no causas, como cuando se intenta encontrar los grupos sociales que motivan reflexiones de ¿Por qué hay tolerancia y permisividad en grupos de la población con el Narcotráfico? ¿Por qué es mayor el fenómeno en el Valle del Cauca? Una de las formas en que se expresa la corrupción sistémica en el país.

Llegará un momento en que la ética tiene que estar por actualidad y no por moda, como la verdad como valor de cualquier cultura, Estado, organización que se traduce en confianza, que es una gran diferencia con la moda, con la publicidad engañosa, porque lo actual es lo que se refiere a la realidad moral mientras que la moda parece asemejarse más a una realidad virtual pasajera. La experiencia nos dice que el primer aspecto deliberativo que necesita Colombia, si verdaderamente rechazamos la Corrupción o el abuso de lo público, es qué tipo de ética aceptamos de los otros y cuál practicamos en familia. En otras palabras, la corrupción sistémica que se dice del país, es de sus gentes, cuando actúan en lo público entonces la realidad se nos impone, nos presiona nos afecta, qué decir cuando un medio noticioso señala que cerca de 230.000 colombianas ejercen la prostitución en España, causa vergüenza y repudio en toda la población del país ¿Y qué proponemos para solucionar ese problema? La moral ha sido sustituida, ha sido difuminada en la vida moral moderna y nos hemos irresponsabilizado, tanto las personas como las instituciones económicas, jurídicas, políticas, etc. hasta el punto que hemos confundido o disuelto su significado.

Recuerdo y creo que algo similar les habrá sucedido, al hablar con un abogado, y me impresionó cuando inmediatamente después que mencione que



no era "justo la compra de carros para los Congresistas", cuando hay otras necesidades y a ellos se les pueden brindar préstamos para que compren los vehículos con su dinero, dicho abogado me indicó que si busca la justicia "no debía recurrir al derecho". Me quedé absorto, si no debo recurrir a los que llaman la justicia, cuando la busco, entonces claramente entiendo que nuestras instituciones modernas se han pervertido tanto que cuando busco el sentido que tienen lo mejor es no acudir a ellas. Imagínenlo ustedes si cuando se acude al Estado, a la jurisprudencia, o a la economía no tengo que buscar la satisfacción de las necesidades o la exigencia de justicia o la protección de derechos, entonces ¿Qué debo buscar al ir a ellas? Estamos ante el vaciamiento de las instituciones, ante su perversión por la corrupción y ruptura con el deber ser. Algunos ejemplos de la actuación de las veedurías, como cuando se informa al público el resultado positivo de una acción de tutela, permiten alguna esperanza de recuperar los valores en la sociedad, en el Estado como creación artificial de la misma.

¿Qué caracteriza lo público?, ¿qué lo hace valioso, relevante?, ¿cómo cada uno de nosotros se ve beneficiado cuando lo público se fortalece?, ¿cómo cada uno de nosotros, personas e instituciones, se vale de la fuerza alcanzada por lo público?, ¿quién no ha buscado que la opinión pública defienda su posición o juzgue lo contrario?, ¿cómo, con qué garantías funciona esa nueva forma de justicia que es la que se hace desde la esfera de lo público? Desde un comienzo interesa preguntarnos por la fuerza vinculante de lo público, por la influencia de lo que se logra ser reconocido públicamente como válido, así pues en todo proceso de lectura crítica de información pública interesa a la veeduría ciudadana mirar lo que favorece y lo que no favorece la formación de criterios públicos, la creación de la posibilidad de una discusión pública, y la creciente diferencia, en la práctica, entre lo que se deja justificar públicamente y lo que no, lo público, en término de Mockus, toca por los dos lados con lo contrario a la exclusión social, no puede haber secreto sobre cuestiones de relevancia colectiva, nadie puede ser discriminado en el sentido de ser tenido al margen de la información, la opinión y los argumentos que sirven de soporte a la opinión de cada miembro de la sociedad no pueden ser ignorados.

En la evaluación de un proyecto, en la competencia de criterios por escoger prioridades cada vez se observa que formas de capital social, desligadas de sesgos ideológicos, imperantes en la época donde aún existía el muro de Berlín, redefinen los objetivos de lo público, lo que hace más bien a todos, de ahí cierta distancia de las veedurías ciudadanas de las organizaciones políticas partidistas. Se procura construir independencia evaluativa, y aportar más criterios técnicos, cuantificables al ponderar beneficios o perjuicios de un hecho que compromete aportes monetarios de los ciudadanos. Público, viene de pueblo, pero dicho agregado social, ha cambiado mucho su fisonomía de compromiso con lo colectivo, desde el modelo de democracia griega, hoy la





compleja articulación de grupos de intereses, hace necesario apoyarse en recursos técnicos neutrales, para monitorear si hay en una decisión que adopta algún servidor público bien o mal común, nos referimos a las tecnologías de la sociedad de la información.

Por eso los casos que escucharán más adelante son un dilema cuando se exploran definiciones, del alcance de la libertad, de la ética, de la justicia, o aún cuando se presentan juicios morales, que luego y con alta incertidumbre calificarán los organismos de control gubernamental, de acuerdo con sus propias normas valorativas.

Es preciso acotar además que cuando se inicia un proceso de veeduría ciudadana surgen hipótesis sobre lo que se define como "lo que es legal" sobre lo que es moral pública, sobre lo que es ético, y sobre lo que es legítimo, y cómo el desempeño de lo público es compatible con los legítimos intereses de los demás. Lo público, también comunica e informa lo popular, sin embargo de un país a otro varía el nivel de preocupación del pueblo por lo público, por ello conviene resaltar el empeño gubernamental y no gubernamental para motivar, sensibilizar y desarrollar destrezas en la población para incentivar mayor apropiación y rescate de lo público. La cultura de consultar, regular, de investigar e interrogar la historia en los archivos permite que el juicio crítico se presente, y estudiar cómo se ha hecho la historia, qué lecciones podemos recoger, etc., es parte de la cultura cívica en construcción, tarea de doble vía, donde grupos más o menos interesados en ampliar la solidaridad sobre lo público como son las veedurías ciudadanas, solo pretenden ser un referente de trabajo para valorizar y resguardar el capital común. Hay otras formas asociativas, como los grupos de voluntarios, que evitan con sus comportamientos cívicos, riesgos de descapitalización de los bienes o patrimonio público.

Notamos entonces la importancia de precisar la relación entre lo privado y lo público, y sus límites para fines de la práctica de las veedurías ciudadanas, además reconocer que hay diferentes formas o valoraciones socioculturales de construir lo público, y además entender cómo la acción comunicativa o de distribución de información, subvierte las preferencias definidas en la esfera de lo privado.

Para Castoriades (2)<sup>5</sup> lo público hace parte de una de las fuerzas de la creación de las colectividades humanas que él denomina "imaginario social"; esta forma de ser es constitutiva del campo por él señalado como la histórico-social que como tal es la base para la creación de instituciones —una de las cuales es lo público, pero lo público, asociado a lo político es una creación tardía de la humanidad probablemente inventada en la Grecia de Pericles, producto de

<sup>5</sup> *El avance de la insignificancia*. Cornelius Castoriades.



la acción irreductible e inseparable entre los individuos y la sociedad, entre la psiquis y lo social, entre el interés propio y el común. De esta forma y para el caso colombiano, la Constitución de 1991, permitió mayores opciones ciudadanas para construir la democracia, la cual solo se alcanza cuando se hace verdaderamente pública, y claros los intereses en la esfera pública, por eso la veeduría ciudadana cuestiona cuando las decisiones oficiales no se toman en lugares oficiales, y no se conocen las reglas de aplicación de participación y calificación del consenso democrático, sino que se decide en otro lugar— donde se ejerce el poder, hasta el punto que cuando grandes decisiones se llevan al Consejo de Ministros o el acuerdo con el FMI, todo ya está decidido.

La tarea del control social legalmente está abierta y permitida por varios artículos de la Constitución Política, cabe recordar algunos: Artículos 2º, 20, 23 74, 103 y 270, sin embargo, no hay parámetros de llegada o satisfactores finales de la veeduría a lo público, ya que la acción empirista está en permanente dinámica de cambio de reflexión sobre la ética aplicada a estudios de caso, para explicar uno de los acontecimientos fundamentales de la sociedad, el repliegue de lo público a nombre de lo privado, en últimas, la más oprobiosa confusión, la entrega sin juicio de valor de los asuntos públicos a la lógica privada, la más preocupante deformación de la política lograda por la estrategia de privatización a escala global, que no es afortunadamente de similar aceptación por la población en todos los países. Por ejemplo Francia posee grandes empresas públicas que exportan bienes y servicios, y compiten por contratos de obras privadas o públicas, de construcción de plantas de tratamiento de aguas, como Degremont o en España, Aguas de Barcelona o la Empresa Nacional de Programas Forestales de Francia, que tiene contratos con la Corporación del Río Magdalena. Son varios los ejemplos positivos de este tipo de inversiones de multinacionales públicas en el país.

Podemos decir entonces que lo público es lo más escurridizo de los seres humanos, por la sencilla razón de que con ello se constituye buena parte del ideal democrático y de la ética pública de la humanidad.

Lo público en contextos como el colombiano, donde la violencia tiene múltiples facetas y antecedentes, es muy frágil, vulnerable, culturalmente está en construcción, es necesario por ello apoyar iniciativas de apropiación y rescate de lo público, no hay unanimismo en su deber ser, es motivo de conflictos aun su definición. No es culturalmente el mismo concepto que se adopta socialmente en países europeos, no existe pues un espacio público, existen muchos espacios de lo público que se privatizan de la peor manera, aquí se evidencia el trauma del Frente Nacional, que distribuyó lo público milimétricamente entre dos partidos, ahora irrumpen otros Movimientos Políticos, pero todos sin evidencias de democracia interna. Se esperan cambios con la Reforma política recientemente adoptada por el Congreso de la República, pero la constante es que no hay clara concepción de lo que entienden



y practican como ética pública. ¿Por qué buscan el poder central y poco el descentralizado? Desde la inquietud de la Veeduría Ciudadana y como criterio regulador de las mismas que recoge la nueva ley de Veedurías Ciudadanas, la democratización del Estado debe ser una tarea constante. Un propósito misional.

Entre más tejido social u organizaciones de la sociedad civil, que trabajen, reflexionen y actúen por la ética pública, tiene una Nación más capital social que incide sobre aspectos y métodos para lograr un balance sensato de los intereses presentes y los futuros, de los intereses privados y los públicos. Así pues conceptos como desarrollo humano sostenible, control social y corrección de deudas sociales intergeneracionales lograrán fundamentar la equidad, la solidaridad y la convivencia, como marco de propósitos de mayor autorregulación de conductas conflictivas y menor represión de hechos tensionantes por medio de organismos estatales.

Para fines explicativos de este artículo, tomamos la definición de capital social de Richard Putman (4)<sup>6</sup> el capital social se refiere "Al nivel de participación social en organizaciones voluntarias de pequeña escala y poco jerarquizadas y que suponen contribuyen al buen gobierno, y al progreso económico y reducción de la pobreza, también a aspectos de la organización social, como redes, las normas y la confianza, que facilitan la coordinación y la cooperación en beneficio mutuo" (1993).

Hoy en día la construcción de lo público parece ser una tarea esencial de la sociedad civil, interesa tanto a las organizaciones de la sociedad civil, una de ellas las veedurías ciudadanas, como a los individuos promotores de la ética pública, cuando se asumen como ciudadanos activos, (compromiso cívico), ambos impulsan una dinámica de validación abierta de la democracia participativa y directa, que incluye, objetivos de transparencia, de rendición de cuentas, es una dinámica de progresiva democratización del Estado. De construcción de nuevos órdenes de mayor justicia, y oportunidades.

Históricamente lo público fue impulsado y encarnado por el Estado. Productor privilegiado de bienes públicos y portador privilegiado del interés general, lo público encarnó en el Estado. En su transformación más reciente resulta el Estado perdiendo el monopolio de lo público y convirtiéndose en el primer y principal actor que se somete al escrutinio público.

Adquieren en este contexto de democratización del Estado, y cambio en los papeles o resultados esperados para operar intereses públicos un gran sentido, las alianzas entre los organismos gubernamentales y los locales y las

<sup>6</sup> Putman, Robert "The prosperous Community : Social Capital and Public Life- The American Prospect" -24-



organizaciones civiles, surge el denominado tercer sector, el cual define José Bernardo Toro como: Es el agregado de empresas que sin ánimo de lucro busca la satisfacción de las necesidades de los asociados y de la comunidad en general dentro de principios de gestión democrática y participación social, mediante la aplicación de valores de solidaridad, autoayuda, economía, y equidad.

En las condiciones actuales de la abundancia comunicativa, existen signos de que los hombres se están haciendo más sabios al reconocer que la mayoría de actos de comunicación desafían la noción filosófica dominante de la racionalidad derivada de la lógica deductiva, según la cual existe un conjunto de procedimientos de razonamiento formal que expresan reglas de inferencia tácitas respecto a la verdad o falsedad de las aseveraciones, independientemente del contenido o contexto de los enunciados, en este sentido se cuestiona el grado de aprehensión valorativa del dato público, por el común de las personas cuando se comunica por ejemplo en una audiencia de Consejo de Ministros por televisión- Jhon Rawls<sup>7</sup> insiste en que en una sociedad democrática los ciudadanos comparten el poder como personas igualmente libres, en tanto criaturas razonables y racionales que como público tienen derecho a apelar a la "razón pública" dentro del foro público. La abundancia comunicativa puede ayudar al control social y veeduría ciudadana siempre y cuando el ciudadano medio conozca los antecedentes políticos y técnicos, las reglas del juego decisorio y de escogencia de proyectos de inversión pública, el proceso de las audiencias públicas en Bogotá D.C., –llamados encuentros ciudadanos– por medio de los cuales ciudadanos de una localidad opinan públicamente y ayudan a priorizar proyectos de un Fondo Local de Inversiones (10% del presupuesto Distrital, dividido en 20 localidades y cuyo monto responde a datos de pobreza y NBI), ha resultado en un aprendizaje positivo, de lo complejo que es distribuir recursos escasos, dentro de opciones múltiples de bienestar colectivo y con recursos económicos ajenos en su mayoría, dado el alto nivel de participación de estratos socioeconómicos bajos.

Resultan en dichos ejercicios de participación ciudadana insumos para el control social preventivo, debiendo reconocer que son múltiples las formas de realidad expresadas a través de estos diferentes géneros de discursos, lo que hace más difícil concebir el mundo como realidad única, también se aplica lo contrario, la abundancia de comunicaciones tiende a destruir la idea metafísica misma de la realidad<sup>8</sup>, la cultura de la virtualidad real que tanto impera en las "enseñanzas de las universidades", contradice la presunción de que la realidad fáctica empecinada y de que la verdad fáctica es superior al

<sup>7</sup> Jhon Rawls – *Teoría de la Justicia*.

<sup>8</sup> Manuel Castells "*Lo Público y la Cultura de la Virtualidad Real*".



poder. Al contrario, muchos ciudadanos entienden la "realidad" pública, como la resultante de una multiplicidad de interpretaciones en competencia, cuya producción y difusión por los medios de comunicación carece de un centro coordinador. Por eso resulta complejo entender como pretende un candidato político decir, que cuando dirigía y se expresaba en un noticiero de la mañana no lo hacía como periodista ya que al afirmar "soy abogado", se confunde entonces a la opinión pública; y por eso las escogencias de Programas de Gobierno se soslayan para privilegiar la confusión del ciudadano elector por medio de mensajes cuya estructura corta, insípida no permite el debate, la refutación. En resumen el control social eficaz se debe exigir por ello en un nuevo contrato comunicativo, de los intereses públicos; donde se garanticen y penalicen los errores al interpretar la verdad ajena, esto son las necesidades reales de las personas y que debe atender un Estado Social de Derecho, con los impuestos.

La tradición kantiana considera que lo ideal sería que lo público, naciera de lo privado, y que al mismo tiempo, no fuera incompatible con lo privado. Si la norma moral individual también puede ser norma universal, no hay ruptura entre la opción individual y la colectiva, este optimismo de Kant sigue siendo un ideal. La filosofía moral liberal ha tratado de avanzar en la dirección señalada por Kant. Durante los años 60 el pensamiento occidental indagó por la posibilidad de desarrollar una noción de lo público que además de partir del individuo también fuera justa, (la teoría de la justicia de Rawls, 1971), sistematiza esta búsqueda que hoy reconoce desarrollos prácticos en economistas y otras profesiones. Para la filosofía moral liberal la "Dictadura del proletariado" era inaceptable porque negaba al individuo.

No se ha logrado encontrar el camino que permita vincular las elecciones o preferencias privadas, el ordenamiento de preferencias de los intereses privados, con el ordenamiento de preferencias de lo público. Economistas como Arrow buscaron en sus análisis encontrar una función de bienestar social que sea la expresión de lo público. Para que la función social de Arrow, sea compatible con lo privado debe tener las mismas propiedades que la función de bienestar individual. De lograrse este propósito, lo público sería consistente con lo privado, y así se rescataría el ideal kantiano. A economistas como Buchanan y Tullock no les gusta este camino porque la consistencia entre lo privado y lo público obligaría a atribuirle a lo público una forma de racionalidad similar a lo privado (el lucro), y concluyen, *"la racionalidad colectiva es un despropósito, lo público, el interés general, el Estado, etc., no son sujetos racionales, la Racionalidad Colectiva no existe, únicamente es posible hablar de Racionalidad Individual"*.

La afirmación de lo público; sin precisar los intereses de los grupos que lo pregonan es caer en prácticas ingenuas y estériles. Esta concepción repetimos debe comprenderse desde la lectura y análisis de archivos de interés público, donde se informa qué tipo de concepción de lo público guía la conducta de



un servidor público, o de un contratista como el particular que desempeña una Función Pública, ¿cuál es el imperativo de moralidad administrativa que lo orienta su ética a procurar el bien común?, y cómo al tomar posición, califica, adopta o prefiere una política pública, plan, programa, proyecto o contrato, se reconocen sus propios intereses, pero no chocan con los principios de legalidad, con la ética pública, con el norte de la Función Pública?

Devanarse los sesos indagando por las características de lo público sería una empresa tan frustrante como la búsqueda del Santo Grial, concluyen economistas como Buchanan y otros de la Escuela neoinstitucionalista<sup>9</sup>.

Dichas nuevas orientaciones analizan cómo inciden en las Instituciones (normas, reglas y acuerdos) variables como la asimetría de información, los derechos de propiedad, las externalidades, como elementos que explican que la racionalidad es individual y la sociedad actúa en función de las decisiones de los individuos. El interés público es una entelequia, (Eggertson) sólo hay intereses individuales que podrían articularse, a través de un orden constitucional para cumplir propósitos específicos de naturaleza individual.

Es otra visión de lo público, que confronta principios del Estado Clásico, de Rousseau que suponía una clara separación de poderes, de pesos y contrapesos entre ejecutivo, legislativo y judicial. Dicho equilibrio hoy no existe, hoy se habla del cuarto poder, los medios de comunicación, que se convirtieron en fines de grupos económicos, que comparten los beneficios de lo público-privatizado. Además se encuentra en la evidencia de lo que el ex Ministro de Hacienda, Juan Camilo Restrepo llamó, la relación incestuosa de favores entre el ejecutivo y legislativo, esta todavía no ha cesado. Por ejemplo, la controversia actual con las denominadas partidas de inversión regional por \$1 billón aprobadas en el Plan de Desarrollo, que para algunos son formas de auxilios parlamentarios, prohibidos por la Constitución de 1991, recordando que el Presidente Uribe fue quien demandó ante la Corte Constitucional los que el pasado Gobierno llamó cupos indicativos, y que son la posibilidad de los congresistas de incluir y decidir sobre proyectos obviamente en las regiones donde obtienen rentas políticas, descuidando el verdadero interés general, por lo tanto hay vacíos de independencia entre los poderes, donde los arreglos de conveniencia, desconocen la participación civil, con información de necesidades básicas insatisfechas, la cual como otra voz puede ayudar a mejorar la priorización de los escasos recursos de inversión social en Audiencias Públicas, y con previa información colocada en las páginas web de las entidades o ministerios responsables.

<sup>9</sup> Oliver Williamson – Ronald Coase.



Para entender los problemas del uso indebido de información privilegiada podemos citar a Rawls quien propone que en el momento de pensar en el interés público los individuos se cubran de un velo de ignorancia, de tal manera que no sepan cómo los afectará en su vida futura aquello que han definido como el interés público.

De otra manera podemos señalar este dilema, como la equi-probabilidad, que se describe como: Todas las personas que participan en la definición de lo público tienen la misma probabilidad de ser afectadas por las decisiones tomadas. Hoy la economía de la información, desarrolla modelos, donde pretende determinar los costos de diferentes asimetrías de información.

Otro economista, preocupado por la equidad como Amartya Sen<sup>10</sup> considera que el interés público debe ser compatible con la ampliación del espacio de las capacidades de los individuos. Este aspecto por ejemplo condujo a países como Australia hace algunos años a incentivar al sector privado y público a exportar programas educativos universitarios y técnicos, donde hoy varios colombianos son usuarios, ante la evidencia de la progresiva disminución de los costos de la formación por economías de escala y las mayores exigencias de competencias en los mercados laborales donde el Idioma Inglés es variable fundamental. Es claro que muchos mercados capturados y cómodos con el viejo modelo de Estado de bienestar, hoy confrontan la realidad de una economía y sociedad abierta, que incide en determinar la vida útil cada vez más corta de la información, los conocimientos y datos.

En consecuencia los sistemas de verificación de pertinencia y resultados de las entidades de educación superior, tienen que adaptarse a esas exigencias de calidad superior, por ejemplo si la globalización económica y cultural, implica mayores intercambios, los menús o catálogos de opciones se amplían y ya no pueden ser consentidos por estructuras gubernamentales cerradas, no tiene sentido obviar que la legislación jurídica, paulatinamente se unifica, se hace más sencilla, se promueven reformas a la justicia para motivar más arreglos, conciliaciones o decisiones breves, lo cual afecta el modelo de formación o paradigma de carreras como el Derecho, cuyos traumatismos a la gente que revela el modelo actual pocos desconocen, y cuya razón se deriva de la forma como el abogado y Juez derivan ventajas económicas a costa de la celeridad. No hay incentivos para que los operadores de la justicia que mantienen el control del avance de proceso cambien, ahí es donde el control social y la veeduría a la justicia, encuentran un muro de lamentaciones, posibles explicaciones a la impunidad.

De esta forma y tomando las reflexiones anteriores, podemos señalar que el principal recurso de la veeduría ciudadana es el Derecho de Petición para

<sup>10</sup> La desigualdad económica (Fondo de Cultura Económica).



acceder a datos, información de gastos e inversiones públicas, o para interrogar, analizar y evaluar las decisiones públicas que se plasman en documentos y ARCHIVOS que acercan visiones del interés público, nunca perfectas, pero que de alguna manera construyen el bien común, cuando el mismo Derecho de Petición sugiere y propone opciones o cursos de acción a la entidad pública que integren necesidades de interés colectivo.

## 2. CASOS DE EJERCICIO DE VEEDURÍA CIUDADANA

### 2.1. PROPUESTA DE CAMBIOS AL SISTEMA DE CONTRATACIÓN - LEY 80

En primer término a los candidatos a la Presidencia de la República, se les presentaron varios hechos de irregularidades en contratos que ameritaban en nuestro criterio cambios en las reglas de la ley actual. Uno de los aspectos de mayor controversia es la forma como se administran recursos públicos, por parte de organismos de cooperación internacional, como la SECAB, OEI, PNUD, IICA, que derivó en la práctica, en pérdida de los principios de la función pública de selección objetiva, transparencia e imparcialidad y débil ejercicio del control fiscal. Hoy hay en relatoría de la Procuraduría General de la Nación, en sus archivos, suficiente material probatorio de irregularidades. El actual Gobierno en principio elaboró la Directiva Presidencial N° 12, que recoge varias preocupaciones de veedurías ciudadanas y anticipó objetivos del hoy Decreto 2170, reglamentario de la Ley 80 de Contratación Administrativa.

Recordábamos cómo el artículo 66 de la Ley 80, motiva el control social sobre todo contrato. Esta norma quedó en forma reiterativa y exigible, así como la obligación para las entidades públicas de convocar y promover las veedurías en el proceso contractual.

Se adelantó una labor de motivación a las alcaldías locales del Distrito Capital y de varios municipios de Boyacá y Huila, para que se conociera y estudiara el Decreto 2170, meses previos a su entrada en vigencia. Más aún explicamos a la Procuraduría y a la Vicepresidencia la importancia de realizar eventos masivos de difusión y explicación del Decreto 2170 y se insistió en el caso del Distrito Capital, de la importancia de modernizar las páginas web de las entidades, y facilitar el control social por intermedio del acceso a comunicación por Internet.

Hoy podemos señalar que hay vacíos y problemas en algunas alcaldías, principalmente para facilitar y promover el control social y la veeduría ciudadana en la etapa precontractual, que es el área donde el esfuerzo de la veeduría puede encontrar mayor rango de beneficio social, como en la prevención de riesgos de ineficiencia, falta de pertinencia de la inversión o de





corrupción. Por ejemplo, en el pasado del Decreto 2170 era común el reclamo sobre términos de referencia coloquialmente llamados como “marcados” o con cláusulas que predeterminaban el ganador, sin lugar a dudas el publicar los prepliegos de condiciones fundamentalmente en las licitaciones ha inducido un mayor rigor, análisis y cuidado de los servidores públicos, encargados de estructurar procesos de contratación. Debo señalar que hay una alta voluntad en las instituciones públicas del nivel central de promover la acción de las veedurías como el Fondo Rotatorio de la Policía Nacional, el ICA, el nuevo Ministerio de Industria y Comercio, donde ha sido convocada esta veeduría.

## **2.2. VEEDURÍA AL CUMPLIMIENTO EN COLOMBIA DE LA LEY 412 DE 1997. CONVENCION INTERAMERICANA CONTRA LA CORRUPCION**

En Colombia se realizan, de acuerdo con los datos de la Contraloría General de la República, cerca de 300.000 contratos al año, que divididos tanto en contratos de suministro de bienes y servicios (sin incluir los contratos laborales comprometen recursos públicos en cerca de 26 billones de pesos<sup>11</sup>.

Nuestro análisis determina que el Decreto 2170 ha sido bondadoso, para promover la visibilidad de procesos de contratación, sin embargo el alto número de hechos contractuales rebasó la oferta de capacitación de entidades públicas y no gubernamentales, por ejemplo analizar todos los estudios de conveniencia de cada contrato que deben estar publicados en las respectivas páginas web. Necesariamente exige que lleguen al proceso de control social otras organizaciones como las universidades que tienen una alta responsabilidad social, vía extensión, todas las universidades deben involucrarse en la tarea de veeduría ciudadana. Este vacío motivó que dirigiéramos una iniciativa a la Presidencia para reformar la Directiva Presidencial N° 12, y precisar la obligación a las universidades de hacer veeduría como forma de extensión social, comprobable, de manera que la comunidad de la educación superior, con mayor capacidad de análisis y soporte técnico, ocupe un nicho hoy débil de sus recursos institucionales, y de urgencia nacional, la lucha contra la corrupción y que posee la ventaja de la prudente distancia e independencia de su autonomía universitaria, frente al objeto de control o sujeto a evaluación.

Motivar que las universidades se dediquen más a temas de veeduría ciudadana, de programas, proyectos y contratos, busca igualmente que las mismas no realicen o continúen con prácticas de competencia desleal cuando realizan convenios interadministrativos, figura que se ha malinterpretado y abusado, si bien figura en la Ley 80, su objetivo era facilitar contratos de proyectos de ciencia y tecnología, no para adelantar consultorías, interventorías, o aun contratación de obras civiles, sin someterse a reglas de competencia, y en aspectos

<sup>11</sup> Contraloría General 2003 - Antonio Hernández G. “Por el Buen Uso de los Recursos Públicos”, pág. 83.



que corresponde por regla general ser ejecutados por los particulares, práctica la cual además es inequitativa, ya que las universidades no pagan impuestos, cuando obviamente los particulares, empresas consultoras o profesionales independientes tienen que atender las exigencias tributarias más rigurosas. Esta irregularidad será una de las más insistentes precisiones de cambio en la Ley 80 que en breve iniciará su discusión en el Congreso de la República.

Recordemos para que ustedes comprendan el punto de vista de la veeduría ciudadana, que las universidades deben realizar de acuerdo a la ley tres funciones: a) Educación de calidad; b) Investigación básica, entendida como producción de nuevo y útil conocimiento para la sociedad; y c) Extensión social o servicio a la comunidad. Se cuestiona que las universidades se dediquen a la consultoría de gestión porque, no se entiende cómo un docente, o un profesor, puede dedicarse a enseñar, a investigar y además a contratar, muchas veces utilizando como mano de obra barata a estudiantes, lo cual es un insumo que no pueden lograr empresas que no ocultan costos. Sin mencionar que casi siempre las consultorías las realizan las universidades utilizando computadores e instalaciones que financió la sociedad para educar, no para hacer competencia desleal a sus egresados. Es evidente y obvio el dilema ético, y se espera su correctivo legal. La universidad pública le debe explicaciones por su proceder no solo a la veeduría ciudadana. La sociedad espera explicaciones sobre cómo atienden los intereses públicos.

### **2.3. VEEDURÍA A LA FUNCIÓN SOCIAL Y DEMOCRATIZACIÓN DE LOS ENTES CONSULTIVOS DEL GOBIERNO NACIONAL**

Surge este frente de veeduría, cuando se encontraron en el presupuesto nacional partidas globales destinadas a entidades privadas como la Sociedad Colombiana de Arquitectos, la Academia de Historia, el Patronato de Artes y Ciencias, la Academia de Economía, de Medicina, de Jurisprudencia y cuya distribución se realizaba por medio de la Dirección de Educación Básica del Ministerio de Educación. Se justifica el Control Social, por reclamos ciudadanos de posibles irregularidades presentadas en la Academia de Historia y que derivaron en investigación actualmente en curso en la Procuraduría General, además de la sorpresa que por el rubro de educación básica se hicieran los contratos, mencionando la obvia preocupación del por qué la Sociedad Colombiana de Arquitectos, que obtenía recursos directos del presupuesto, no desarrollaba una de sus funciones asignada en la Ley 388 de ordenamiento territorial, que es ser la secretaría técnica de la veeduría a las curadurías urbanas del país.

Posterior a obtener vía derecho de petición copia de los contratos e informes de ejecución, se observó cómo la Academia Colombiana de Jurisprudencia elaboraba conceptos a la corte Constitucional, ente que de por sí tiene recursos y personal para adelantar dicha labor, y en general en dichas organi-



zaciones se comprobó que no había y aún no hay procedimientos abiertos y públicos, para que concursen propuestas de apoyo o proyectos; es una labor de apoyo a la democratización que fija a las veedurías el capítulo 8 de la Ley 489 de 1998, información para la democracia.

#### **2.4. VEEDURÍA AL PROCESO DE REGLAMENTACIÓN DE LA LEY 732 DE 2002 SOBRE EL MODELO DE REGLAMENTO DE LOS COMITÉS PERMANENTES DE ESTRATIFICACIÓN SOCIOECONÓMICA DE LOS MUNICIPIOS Y DISTritos**

En primer lugar se participó en la elaboración con el Departamento Nacional de Planeación (DNP) y haciendo notar la importancia de crear e incentivar una Veeduría Ciudadana, en los Comités de Estratificación, con el propósito de hacer más público y legítimo el proceso de reclamaciones de usuarios de servicios públicos y de personas interesadas en que su predio se ajuste a sus verdaderas circunstancias socioeconómicas. Se logró que el DNP, incorporara la figura del Veedor en dichos comités, y que hoy se plasma en el modelo del reglamento que difundió como guía a todos los alcaldes del país el Grupo de Estratificación Socioeconómica – GESE del DNP. Además se estipula que el representante de la Comunidad recibirá a título de honorarios por su asistencia y participación en cada sesión del Comité una suma equivalente a medio día de salario del alcalde del respectivo municipio.

Sugerimos igualmente que dicho reglamento estipulara la posibilidad que el Comité de Estratificación delibere en Audiencia Pública, para incentivar un control social ampliado, por ejemplo, verificar por qué las Torres del Parque tienen servicios públicos de Estrato 1, cuando las normas de conservación urbanística establecen claridad al respecto.

#### **2.5. VEEDURÍA AL PROGRAMA DE MODERNIZACIÓN DE LA CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA**

Se otorgó un crédito al Ministerio de Hacienda por el BID más contrapartida del presupuesto nacional del orden de US\$22 millones. Dentro de los varios objetivos, encontramos que el uso de los recursos se distribuiría en desarrollar y fortalecer la función de la Contraloría en la realización del control fiscal con participación ciudadana. En este aspecto ha habido algunos avances, dentro del proceso de cambio cultural de los funcionarios, de trabajar todas las auditorías con presencia activa de organizaciones sociales o personas con interés de velar por lo público. Sin embargo, en otro subprograma como el Sice, Sistema de Información de Compras Estatales, desde su concepción encontramos con ingenieros de sistemas que reflexionan al interior de la Red de Veedurías, que el esquema de crear en la Contraloría General una base de datos centralizada de precios de bienes y servicios resultaría, poco práctico, y de poca vida útil dado que el Programa de Gobierno Electrónico o también llamado en Colombia



Agenda de Conectividad del Estado, el cambio tecnológico y la adopción por las entidades ejecutoras del presupuesto de portales de internet, archivaría en breve la utilidad de la iniciativa de la Contraloría General.

Nos denunciaron aun empresas públicas y privadas otros problemas, ya referidos a la operación del SICE, como difícil acceso a la inscripción de proponentes vía internet, la misma Contraloría ha postergado con resoluciones la entrada de entidades al sistema. Hechos que presentamos a la misma Vicecontraloría General, manifestando la utilidad de adelantar una Audiencia Pública, en la cual la nueva administración de la Contraloría le informara al país qué sucedía con el SICE, ya que era un cuantioso préstamo que tendrían que pagar los contribuyentes. Se desatendió la propuesta y se denunció a la Auditoría General de la República, organismo que vigila a la Contraloría General, encontrando bases en nuestra denuncia, así como otros hallazgos de irregularidades en el programa SICE, así como gastos de nómina paralela. Dicho informe concluyó en el mes de enero de 2003, y pedimos que lo sustentara en audiencia pública; en principio la actual Auditoría General aprobó este procedimiento, y luego el auditor auxiliar intrigó para que se suspendiera. Hoy la gente, los contribuyentes desconocen el informe de evaluación del SICE-Contraloría, por lo que les sugiero que lo soliciten en derecho de petición. Se insistirá vía acción popular, para que rinda cuentas la Auditoría General y explique cómo se repararán y compensarán los daños causados al patrimonio público, si es hoy día posible.

Esta veeduría señala la necesidad de que muchos profesionales independientes, entes consultivos autónomos, universidades, estudiantes en trabajo de práctica social, hagan veeduría ciudadana a la conveniencia de los préstamos con organismos multilaterales o bilaterales, como el BID, BANCO MUNDIAL, CAF.

## **2.6. VEEDURÍA AL PLAN DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL DE LA CIUDAD DE MONTERÍA, DE FORMA CONJUNTA CON LA RED DE VEEDURÍAS DE CÓRDOBA**

El problema se detecta cuando el actual Alcalde de Montería decide desconocer el Acuerdo que aprobó el POT, el cual tuvo participación social y donde se determinó la necesidad de ubicar un puente con recursos del Fondo Nacional de Regalías, para que sirviera de conexión del flujo vehicular regional, y no la construcción de un puente de bajo impacto social en la Calle 42, el cual desembocaría en la entrada de una Universidad Privada "Corporación Universitaria del SINÚ". Como la CVS Corporación Regional, se paralizó a favor del alcalde, se solicitó intervención y visita del Ministerio del Medio Ambiente, dicho hecho logró evitar la entrega de la Licencia Ambiental del POT hasta tanto hubiera claridad de los impactos ambientales. Sin embargo el hoy alcalde de Montería y en el pasado uno de los mayores demandantes contra el municipio insistió en hacer otro POT, lo cual motivó que la Red Nacional de



Veedurías demandara ante el Tribunal Administrativo de Córdoba, proceso, que llegó hasta el Consejo de Estado.

Por otra parte como acción complementaria se elaboró y presentó demanda de acción de nulidad absoluta en contra del acuerdo N° 0018 del 2002 expedido por el Concejo de Montería por falta de expedición de la correspondiente Licencia Ambiental por parte de la CVS. Tratándose de una acción de plena jurisdicción, cualquier ciudadano colombiano puede arrogarse interés para accionar en plena jurisdicción para asuntos de interés general, y en cualquier tiempo, cuando un presupuesto constitucional y otro legal ha sido violado, como en el presente caso, y máxime siendo representante legal de la Red Nacional de Veedurías Ciudadanas.

## **2.7. VEEDURÍA AL PROGRAMA DE MODERNIZACIÓN DEL CONGRESO**

El Congreso a comienzos del pasado Gobierno presentó ante el BID, una solicitud de préstamo que con contrapartida del Ministerio de Hacienda sumaban US\$10 millones. El objeto era apoyar la reforma de la Ley 5ª, fortalecer el área de sistemas, crear un esquema de asistencia técnica al legislativo, que corrigiera el actual esquema donde las UTL, Unidades Técnicas Legislativas, las integran recomendados por favores políticos, y no propiamente técnicos y expertos en los temas, que necesita el país. Buscaba además mejorar las relaciones con la comunidad, sin embargo ustedes conocen que se presentaron hechos de corrupción con la selección adversa de contratos, donde participaron en primera instancia la mesa directiva del ex presidente de la Cámara de Representantes, Armando Pomarico Ramos. Se observó por la veeduría, que no existían condiciones para que el Ministerio de Hacienda autorizara al BID para que hiciera el desembolso de recursos y se pidió su suspensión, lo que en efecto el Ministro de Hacienda, Juan Camilo Restrepo realizó. La siguiente mesa directiva, en el Senado fue dirigida por el Senador Mario Uribe Escobar quien trajo como asesor a una persona que inicialmente se presentó como experto antifraudes y cuya función era organizar un concurso de méritos para integrar los coordinadores de la Unidad Técnica Ejecutora - UTE, dicha persona contrató a la empresa Arthur Delette, para que interviniera con pruebas de selección. Esta Red Nacional de Veedurías Ciudadanas encontró que dicha empresa se prestó para facilitar la participación del mismo asesor que trajo el ex presidente del Senado, Mario Uribe Escobar, quien a la postre participó con 90 hojas de vida de personas que de buena fe creyeron que habría transparencia, y curiosamente fue seleccionado en la terna para entrevista final el asesor del senador Uribe Escobar, resultando sorprendentemente ganador del cargo de Coordinador General del Programa de Modernización del Congreso. Este hecho fue denunciado al BID, a la Procuraduría, a la Contraloría General, Programa Presidencial Anticorrupción y al Ministerio de Hacienda, nuevamente fue solicitada la suspensión del crédito, y su cierre definitivo.



El país, ustedes los contribuyentes por medio del Ministerio de Hacienda, debieron pagar sin embargo, cerca de \$155 millones por intereses causados. Desconocemos los resultados y sanciones de la Contraloría General.

El día 14 de julio de 2003 el señor Procurador General de la Nación dirige carta a la Red de Veedurías, de cuyos apartes podemos leer.

“Nótese cómo el procedimiento establecido por los presidentes de Senado y Cámara de Representantes en 1991 se desconoció por completo, por quienes ostentaron posteriormente las mismas dignidades, esto es los Doctores Mario Uribe Escobar y Basilio Villamizar Trujillo, a más de que dispusieron la utilización de dineros pertenecientes al Senado de la República para la suscripción del contrato con la empresa Delotte and Touche, dineros estos que se convino descontar de los pertenecientes al programa de modernización, conforme se plasmó dentro del cuerpo del contrato con la OEI.

En los hechos denunciados (por la Red Nacional de Veedurías Ciudadanas) pueden encontrarse involucrados los doctores Basilio Villamizar Trujillo, y Mario Uribe Escobar, en sus condiciones respectivas de Presidentes de la Cámara de Representantes y Senado de la República.

Los mismos pueden encuadrarse dentro de la causal de pérdida de investidura consagrada en el artículo 183, numeral 4º de la Constitución Política “indebida destinación de dineros públicos”, pero tal situación debe ser evaluada por el Procurador Primero Delegado ante el Consejo de Estado o por quien este designe, al tenor de lo dispuesto en el artículo 30 numeral 2º del Decreto 262 de 2000, en concordancia con el artículo 16 de la Resolución 0017 de 2000 de la Procuraduría General de la Nación quien deberá tomar la decisión que corresponda, con el material probatorio con el que cuenta y el que a bien tenga, por ser funcionario competente.

Resuelve: Remitir las presentes diligencias por competencia al Procurador Primero Delegado ante el Consejo de Estado, para que disponga lo que sea del caso, en relación con la situación del Doctor Mario Uribe Escobar”.

## **2.8. VEEDURÍA AL PROCESO DE DEMOCRATIZACIÓN DE LAS COMISIONES DE REGULACIÓN DE AGUA POTABLE, ENERGÍA, GAS Y COMUNICACIONES**

En la CRA, Comisión de Regulación de Agua Potable y Aseo, se comenzó una veeduría al cumplimiento del Decreto 1713 de 2002, que la obliga a establecer criterios y diseñar la metodología para aplicar incentivos tarifarios por la separación en la fuente de residuos sólidos, en paralelo se adelantó veeduría al proceso licitatorio de entrega del servicio de aseo en Bogotá, por áreas de concesión, de esta acción hay dos denuncias ante la Procuraduría General de la Nación.



Contesta la CRA, ante la acción de la red de veedurías el 9 de julio de 2003; "La comisión se encuentra en la actualidad, desarrollando un estudio, entre otros, para la expedición de un nuevo marco tarifario del servicio de aseo en el cual se ha previsto se desarrollen los incentivos establecidos en el mencionado párrafo. Una vez se cuente con los resultados del referido estudio, esta comisión adelantará las labores necesarias para generar instancias de participación de acuerdo con lo dispuesto por la Directiva Presidencial N° 12, con lo cual se busca democratizar el proceso de reglamentación del citado párrafo". Firma, Cristian Staper - Director CRA.

Esta veeduría ha señalado a la CRA que se estudien otras opciones tarifarias, para incorporar, el trueque de acciones de reforestación en las cuencas hidrográficas como forma de pago de deudas de facturas de los usuarios. Tal modalidad existe en Argentina, y permitirá un manejo no represivo de la cartera de las empresas con obvios beneficios en la gestión ambiental e integral del agua.

## **2.9. VEEDURÍA ANTE LA DIAN PARA QUE SE SUPRIMAN LAS EXENCIONES TRIBUTARIAS EN EL RÉGIMEN ACTUAL**

El principio de la tributación es que existe el deber de todos los ciudadanos de contribuir a los gastos del Estado, en proporción a sus posibilidades económicas. Pero resulta que sectores privilegiados, en las periódicas reformas tributarias, incluyen exenciones en el articulado con lo cual se crea una situación inequitativa e injusta, que afecta la misma función de solidaridad proporcional que debe procurar el Estado.

El resultado parcial de este proceso de Veeduría Ciudadana, es una desagregación hasta donde es posible de los ingresos no constitutivos de renta ni ganancia ocasional, y revisar la excepcionalidad, que privilegia a sectores económicos, que bien podrían aportar al fisco nacional. Se ha sugerido revivir el impuesto de patrimonio que la Ley 6ª de 1992 eliminó, lo que hoy existe es sólo impuesto de renta, o indirecto, donde los trabajadores, asalariados, profesionales independientes, indudablemente tienen que hacer recurrentes aportes a los gastos e inversión del Estado. Un impuesto indirecto tiene un grado de injusticia dado que paga lo mismo el que tiene rentas del trabajo que el que tiene patrimonio.

## **2.10. VEEDURÍA AL NUEVO ESTATUTO FINANCIERO Y LA FIGURA DEL DEFENSOR DEL CLIENTE**

La Superbancaria, contestó el requerimiento y se avanza en la organización de un primer encuentro para construir indicadores de gestión y propiciar la veedurías ciudadanas al sector financiero.



## 2.11. VEEDURÍA AL PROGRAMA DE DESCONTAMINACIÓN Y CONTROL DE INUNDACIONES DEL RÍO TUNJUELO Y AL RELLENO DE BASURAS DOÑA JUANA

Es un proceso de veeduría integral donde se trabaja en equipo con el grupo Región Ambiental Sur, y se apoya a organizaciones ciudadanas como asociaciones de usuarios de acueductos veredales, y de veedores ambientales. Se solicitó y aprobó por la CAR audiencia pública para evaluar el incumplimiento de las obligaciones derivadas de la licencia ambiental del relleno de Doña Juana, se solicitó y aprobó audiencia pública para evaluar los impactos sociales y ambientales del cuestionado proyecto de la EAAB, presa seca de cantarrana, el próximo 26 de Agosto de 2003.

Como conclusión, el mensaje que queremos dejar es que es un proceso en construcción, y que buscamos cada vez más articularnos con el sistema de la memoria pública, con el sistema de archivo, así como hay un código de ética y de conducta que rige el quehacer de la Veeduría Ciudadana, donde los veedores tienen que presentar sus informes en el sistema educativo, en colegios, de alguna manera para que exista una retroalimentación, se verifique que lo que están haciendo los veedores es útil para el interés general, o qué recomendaciones surgen para el mejoramiento, como toda organización social.

### PREGUNTAS Y COMENTARIOS

Sobre el tema de la cuenca del río Tunjuelo, se va articulando el trabajo con otras veedurías ambientales, propiamente. Hay en este sentido un proyecto que tiene interés para toda la ciudadanía que es el de Cantarrana, el cual cuesta \$220 mil millones. En este encontramos que hacían falta informes de otras alternativas. Esto se le planteó a la Corporación Autónoma Regional para la realización de una audiencia pública, muy interesante porque allí concurren otras formas de veeduría, se van formando alianzas, es un ejercicio al cual quiero invitarlos, se realizará el 29 de agosto de 2003. Esto permitirá obtener elementos para determinar si se expide la Licencia Ambiental.

*P/. Carlos Ruiz, veedor del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar: ¿Cómo ha trabajado la participación de la comunidad respecto a la toma de decisiones? ¿Hasta dónde llega la participación ciudadana en las decisiones tomadas por parte del alcalde?*

R./ Para la participación no hay manuales, hay una ruta y unos intereses que están en juego, lo fundamental es que en lo que se realiza se esté verificando si eso ayuda a construir lo público y si no hay conflictos sobre la ética pública, es decir, la que logra más consenso. En el tema del Distrito, hay





algunas acciones que ha realizado la Veeduría, pero tomando instrumentos que ayudan metodológicamente a lograr eficacia en lo que hace la Veeduría, por ejemplo, los mapas de riesgos de corrupción. Al comienzo de la administración Mockus se planteó que se creara un libro antitráfico de influencias en todas las alcaldías y en conjunto con control interno de la Secretaría de Gobierno se hace una verificación.

*P/. Me gustaría que comentara un poco sobre el tema del defensor del cliente referente a las centrales de riesgo.*

R./ El tema de la vigilancia ciudadana sobre el sistema financiero tiene que ser en múltiples niveles, porque la falta de participación ha hecho que la misma Superintendencia Bancaria tenga mayores niveles de captura, muchos funcionarios que trabajaron en la Superintendencia Bancaria, resultan en el sistema financiero. Lo mismo pasa con las empresas de servicios públicos, con la Superintendencia respectiva. En cuanto al desarrollo del rol de vigilancia, entramos a plantear desde el procedimiento para la toma de decisiones, hasta cuando se produce una reglamentación por parte de la entidad, y como nos lo permite el capítulo 8 de la Ley 489 (sobre democratización y control social) le decimos que cuando hay una pluralidad de eventos, debe hacer una audiencia pública y explicar ese concepto, que se vuelve también una vía para realizar una pedagogía real sobre lo que es el interés general. Esa es una recomendación, y el tema de las audiencias públicas o espacios libres de deliberación o de explicación, de justificación de decisiones que nos afectan a todos, debe ser permanente. De eso debe haber memoria, qué bueno que los archivos, y nosotros mismos permitamos que esas memorias se reviertan al sistema educativo.

*P/. ¿En qué sitio se pueden conseguir las normas, reglamentos, etc.? ¿Sería posible hacer una especie de banco de normatividad?*

R./ La primera recomendación es qué veeduría se puede hacer con el conocimiento simplemente de la Constitución, lo que no se entiende se pregunta por la vía derecho de petición. Pero cuando se quiere hacer veeduría en la planeación o en escenarios de incidencia de políticas públicas, a nivel de municipios, a los alcaldes se les está solicitando que se creen los centros de formación ciudadana. El gobierno tiene que socializar y facilitar a los ciudadanos la información.



## BIBLIOGRAFÍA

*Corrupción y Rentismo en América Latina*- Rupert F. Pritzl -Fundación Konrad Adenauer.

*Ética de la empresa* – Adela Cortina.

*Economía, Derechos Humanos y Acción Defensorial* – Defensoría del Pueblo – Colombia.

*Por el Buen uso de los recursos públicos*, Contraloría General de la República. 2003.

*Corrupción y Gobernabilidad*- Fernando Cepeda.

*Instituciones, Cambio Institucional y Desempeño Económico*, Douglas C. North.

*Descentralización y Participación Ciudadana*. CIID Universidad Nacional.

*Economía de las Organizaciones*- Claude Ménard.

*La Desigualdad Económica*- Amartya Sen.

*Economía Institucional*- Revista Universidad Externado de Colombia- Nº 6- 2002.

*Democracia Participativa y Sociedad Civil*- Adela Cortina – Jesús Conill- Fundación Social-.

*La Efectividad de las Políticas Públicas en Colombia*, DNP- Eduardo Wiesner.

Memorias V Encuentro Iberoamericano del Tercer Sector, Lo Público, una pregunta desde la Sociedad Civil.

Revista ANDA Nº 9, 2002, Asociación Nacional de Anunciantes.

Revista- *Coyuntura Política* – Corporación Diálogo Democrático Nº 16, 2000.



*Guía para el Diseño de un Sistema de Evaluación y Control de Gestión.* Departamento Administrativo de la Función Pública.

*Moralización a Fondo,* Eduardo Schimidt – Universidad del Pacífico, Occidental Petroleum Corporation of Perú.

Correo Electrónico. Alberto Contreras: [reddeveedurias@colombia.com](mailto:reddeveedurias@colombia.com)

Dirección electrónica Red de Veedurías: [www.reddeveedurias.net](http://www.reddeveedurias.net)

Tel: 2572631, Bogotá, D. C., Colombia.



## SISTEMA NACIONAL DE ARCHIVOS DE COLOMBIA

*Texto del Video Institucional*

Un conjunto de planetas, lunas y asteroides que giran alrededor de la estrella mayor, una estrella capaz de mantener la armonía y la dirección de inmensas fuerzas autónomas, dinámicas, en permanente movimiento, que tal vez nunca se detengan. Así es el Sistema Nacional de Archivos, un programa de cooperación interinstitucional que busca mejorar la estructura y funcionamiento de los archivos en el país, con un gran centro solar, el Archivo General de la Nación, que con base en criterios de centralización de normas y descentralización administrativa y operativa promueve una integración de archivos públicos y privados en balance y armonía. Todo un sistema ocupado en organizar, conservar, difundir y disponer para la consulta la información que significa el patrimonio documental de la Nación. Esa gran actividad está dirigida por unas políticas de desarrollo que planteadas por el Archivo General de la Nación, fomentan y apoyan los planes y proyectos archivísticos que fortalecen su ejecución y asesoran su evaluación.

Esta función se armoniza con las acciones de las diferentes divisiones administrativas del orden nacional, departamental, distrital y municipal. Los entes territoriales propenden a la integración y cooperación de sus iguales para favorecer la solidez de todo el sistema. La estructura anterior se sostiene primero, en la dirección y coordinación del Archivo General de la Nación; segundo, en los Consejos Departamentales de Archivos, que se encargan de agrupar y representar los diferentes tipos de archivo existentes en la entidad territorial y de ser voceros entre el nivel nacional, departamental, distrital y municipal; y tercero, en los comités sectoriales y especializados que se conforman horizontalmente por temáticas o funciones para adelantar estudios de



problemáticas específicas y plantear propuestas que contribuyan a la consolidación de toda la estructura.

En una acción interdependiente, el Sistema Nacional de Archivos estimula, apoya y coordina el desarrollo de iniciativas institucionales que se enmarcan dentro de sus objetivos y prioridades para beneficio del Estado, de las instituciones que lo representan, de las entidades privadas que cumplen funciones públicas, del sector privado y de la comunidad en general.

Todas las demás acciones encaminadas al cumplimiento de sus propósitos como identificación, recuperación, inventario y conservación de archivos; promoción de la modernización archivística; procura de la organización técnica, acceso y difusión, promoción y apoyo de los servicios; formación, capacitación y profesionalización de sus funcionarios; búsqueda y consecución de recursos para la ejecución de planes y proyectos, fortalecen la integración del conjunto, que con base en la regulación de procedimientos y procesos, da equilibrio a la gestión del Sistema Nacional de Archivos.

Visto así y conforme a lo dispuesto en la ley “es un conjunto de instituciones archivísticas articuladas entre sí que posibilita la homogenización y normalización de los procesos archivísticos, promueve el desarrollo de estos centros de información, la salvaguarda del patrimonio documental y el acceso de los ciudadanos a la información y a los documentos”. Es un programa interinstitucional y multidisciplinario de alcance nacional que contribuye al mejoramiento de lo existente y a lo que está en desarrollo, con un marco de referencia cooperativo, con acciones simultáneas y procesos prácticos y flexibles que no interfieren con la autonomía de las entidades ni generan estructuras burocráticas.

La articulación de los diferentes componentes es posible por la implementación de estrategias como: Comunicación, concertación, especialización, jerarquización, participación, sectorización, cooperación y coordinación. La consolidación y puesta en marcha de la estructura organizativa del Sistema Nacional de Archivos es posible gracias al plan operativo, que permite dar soluciones al conjunto de necesidades, problemas y debilidades que tienen los archivos del país. Por esto, se ha trazado una guía para la ejecución a corto, mediano y largo plazos, susceptible de modificaciones y ajustes derivados de su seguimiento y evaluación permanentes.

El plan operativo está montado sobre una plataforma de compromiso institucional de 5 programas que definen las acciones a realizar:

1. Gestión Archivística: Busca garantizar el mejoramiento de las condiciones de la gestión del patrimonio documental.
2. Formación y Capacitación: Pretende superar la falta de personal idóneo y calificado de la administración y servicios archivísticos.



3. Normalización: Persigue la configuración de un conjunto de normas, procedimientos y pautas desde un marco conceptual sólido y con un lenguaje común y de aplicación general.
4. Fomento: Propicia y apoya la investigación archivística y se propone contribuir a la institucionalización y consolidación de canales de comunicación entre los componentes del sistema.
5. Recursos Financieros: Promueve la consecución de recursos alternativos al presupuesto nacional.

La gestión cooperativa del Sistema Nacional de Archivos se fundamenta en el principio de que ningún servicio de información de manera aislada puede satisfacer la demanda de los usuarios, y por lo tanto, se hace necesario compartir esfuerzos, conocimientos, y recursos disponibles en el país y vincularse y proyectarse al concierto internacional.

En la medida en que el Estado crece se incrementa la producción de documentos y por ende, se requiere la organización, preservación, conservación y prestación de servicios de consulta en forma idónea, técnica, sistemática y profesional.

La historia y cultura archivística de nuestro país son muy recientes y en consecuencia el Sistema Nacional de Archivos asume la puesta en marcha de políticas y acciones claras que permitan el desarrollo de sistemas de información, la defensa de la identidad nacional y el apoyo a la investigación y a la creación cultural para que valoremos nuestro pasado, vivamos el presente y construyamos el futuro con responsabilidad.

# PLENARIA

*José Tarcisio Acevedo*

Asociación Nacional del Apoyo a la Mujer, ADAM.

## 1. ¿QUÉ ASPECTOS HAN PODIDO APRECIAR COMO ÚTILES DESDE LOS CONCEPTOS ARCHIVÍSTICOS PARA EL TRABAJO DE CONTROL SOCIAL?

### INTERVENCIÓN 1

El archivo es la historia que será siempre abierta y que constituye el patrimonio de todos los colombianos. Como tal debemos manejarlo, mantenerlo, conservarlo y utilizarlo, de tal forma que nos permita enriquecernos en el campo donde lo vamos a aplicar. La información que se obtiene a través de un archivo bien llevado nos permite caminar por senderos seguros, los archivos hay que manejarlos de tal forma que sepamos hacia dónde va dirigida la flecha. Nosotros vemos que en las experiencias de la Red Nacional de Veedurías y en la de Transparencia por Colombia, ellos en su trabajo de control social, hablaron muy poco de los archivos y pero sí mucho de su experiencia del trabajo del control social. El control social se hace para que el ciudadano mire hacia lo público, que es lo que le interesa a la ciudadanía, debemos entender que para hacer un control social hay que prepararse. Vimos aquí las leyes que hay dentro de todos los procesos que hizo la Red de Veedurías. Esto indica que, además de prepararnos como organización de control social, debemos acudir también a los nuevos elementos que nos da la sociedad y la tecnología como la internet, pero no debemos dejarnos distraer con esto. De allí que debemos acudir a la información a través de otros medios.



## INTERVENCIÓN 2

*Carlos Ruiz Téllez*

Veeduría Instituto Colombiano de Bienestar Familiar

Quiero reconocer la importancia de este seminario desde el punto de vista del conocimiento del sistema archivístico, algo que ignoraba, como las normas que rigen el derecho y obligación de dar y recibir información. Desde el punto de vista jurídico, por ejemplo, en cuanto a los procesos de participación ciudadana la importancia del archivo se observa por ejemplo en el banco de datos de proyectos de las alcaldías locales, ya que si uno necesita tener una copia de algún documento, ahora ya sé que por ley se debe suministrar la información. Entonces, desde mi perspectiva de líder comunal me ha parecido muy importante este seminario.

## INTERVENCIÓN 3

*Vladimir Benítez*

Fundación Comunidades por la Paz

La ley nos está mostrando que las cosas se pueden hacer bien. Nosotros como comunales hemos utilizado múltiples formas, pero ya sabemos que contamos con mecanismos y personas que están dispuestas a colaborar a que la lucha por la transparencia sea cada día más efectiva. El conocernos con otras personas que hacen lo mismo, nos ha servido a nosotros de apoyo y es grato saber que no estamos solos y que hay mucha gente que como nosotros quiere hacer algo por la transparencia del Estado. Vemos como soluciones el trabajo en valores que ya la ONG, Transparencia por Colombia, está haciendo con los estamentos del gobierno; que debemos inculcar algo más sobre el respeto y el trabajo, sabemos que con la unión y el trabajo de todos vamos a lograr cosas muy buenas.

## 2. ¿CÓMO CONSIDERA PODRÁ EJERCER EL CONTROL SOCIAL EN LOS ARCHIVOS DE LAS ENTIDADES?

### INTERVENCIÓN 1

*Neftaly Fernández*

Asociación Nacional de Apoyo a la Mujer ADAM

Nosotros en la ONG, ADAM hemos estado trabajando el tema del control social a la gestión de las empresas de servicios públicos. La idea con ese trabajo es sensibilizar la comunidad para que se organice en los comités de control y asimismo elijan los vocales de control.





Con respecto a la pregunta, pienso que es preciso sensibilizarnos frente al tema del archivo. Con los estudiantes trabajamos mucho la sensibilización de que el manejo del archivo es una ciencia. No es como se ha querido hacer ver que el archivista es el mensajero o el último de los empleados de una empresa, sino que debe ser un funcionario de alta calidad. Es preciso sensibilizar al estudiante, al funcionario y a la administración pública sobre ese tema, ya que si se quiere manejar el archivo la administración debe tener un personal muy capacitado en el tema. Es necesario entonces sensibilizarnos de la importancia del archivo, pues es la oficina más importante porque es la memoria de una entidad.

## INTERVENCIÓN 2

*Emilio Torres Lombana*

Corporación para el Desarrollo Social Integral del Occidente del Municipio de Guaduas

Tenemos la siguiente propuesta: se debe modificar o actualizar el artículo 19 del Acuerdo 07 de 1994, donde se crean los comités de archivo, en el sentido de que en todas las instancias, a nivel local o departamental, se debe dar la participación del veedor, a través de las Asambleas locales. Se deben nombrar representantes, y que sea el 30 % de la participación. Es importante que el veedor, aunque no tenga voto, si tenga voz, dado que son conceptos técnicos los que se manejan, al igual las entidades del sector salud en lo que tiene que ver con los archivos de las historias clínicas, de acuerdo con la particularidad de estos archivos, se dará el espacio, lo mismo que en el sector educación.

## INTERVENCIÓN 3

*Mary Herrera*

Técnica Archivista encargada del Archivo General del Centro Dermatológico Federico Lleras Acosta, Empresa Social del Estado.

Ante todo les quiero contar la experiencia que vivo en mi institución frente a la organización del archivo. Todo nace con la voluntad y las ganas con las que se hace la labor. A mí me parece muy importante que la persona que esté encargada ame lo que hace; yo estoy muy comprometida con esa labor, me encanta mi trabajo, yo he velado por que la imagen del archivista de persona regañada se rompa, por que el archivo sea un sitio de mostrar. Aunque no tenemos presupuesto, tenemos las ganas. Es importante que el personal que está en las oficinas, quienes manejan el archivo de gestión, sean motivados por nosotros con conciencia de la responsabilidad que tienen. Un archivo muy importante que no se tiene en cuenta muchas veces, es el archivo que cada uno tiene en el computador de la oficina. Esa fue una de las tareas con las que yo empecé a trabajar, lo que se escriba en el computador y cómo se guarda, cómo se bautizan los archivos, y la gente empezó a sentir esa nece-



sidad, los invito a que se comprometan. Aunque yo no soy veedora, así me siento, porque hoy aprendí que si yo no estoy vigilando lo que los otros hacen en gestión, al archivo central llegará todo mal.

### **3. ¿CONOCE EXPERIENCIAS DE ENTIDADES DONDE EL ADECUADO SISTEMA DE ARCHIVO HAYA FACILITADO EL TRABAJO DE LAS VEEDURÍAS, O CASOS CONTRARIOS?**

#### **INTERVENCIÓN 1**

Luis Eduardo Villamil

He sido testigo de la construcción del Archivo General de la Nación, desde que se inició. Al comienzo tenía muchas inquietudes porque no se sabía para qué sería semejante mole de ladrillo. No tenía idea ni siquiera de qué significaba archivo, y lo mejor de todo es que a tres cuadras hacen ahora el Archivo Distrital.

Pero estoy satisfecho por la convocatoria a este evento y conocer esta entidad. Desde hace 35 años soy "croactivo"<sup>1</sup>, metiéndome en todas partes, y estoy a gusto con esta labor del control social. Espero que se sigan haciendo estos eventos.

<sup>1</sup> Término utilizado por el Alcalde de Bogotá, Antanas Mockus, para promover la participación, a través de las denuncias ciudadanas.

## PALABRAS DE CONCLUSIÓN

*Mauricio Blanco, asistente al seminario*  
Veedor ciudadano

**E**n el acontecer nacional político y económico, se sobreentiende que el medio de la información es un punto clave para fortalecer el conocimiento de la unión pública, por medio de archivos recopilados y procesados, que sirvan así mismo. A través de la historia de la patria colombiana se buscaba interiorizar, apreciar y priorizar aspectos sobre la historia de sus antepasados. En la historia nacional de Colombia, se creó una entidad del Estado en la cual priman las garantías de protección a la información, como es el Archivo General de la Nación, creado por la Ley 80 de 1989 gracias al doctor Virgilio Barco. Las instituciones educativas y universitarias buscan datos estadísticos por medio de sus documentos de gran interés y se crean importantes leyes para la preservación y el reconocimiento de los archivos de todo el país. Fue allí donde se conformó la Ley 594 del 2000, ordenamiento del archivo administrativo de Colombia, donde a su vez encontramos los reglamentos que conllevan a hacer el seguimiento de su misma norma. No obstante, como ciudadano me doy cuenta que los archivos forman parte fundamental de un proceso donde se encuentra la claridad sobre los hechos para la investigación social. Por eso, más que un conocimiento claro de identidad profesional, me di cuenta de la realidad y la continuidad en la que hoy como colombiano vivo solo un hecho para describir y a la vez tomarme el tiempo de construir investigaciones que conllevan a lo más positivo de sus minorías, al entrar en contacto con la cultura de la investigación de los hechos importantes en los archivos de la historia. Tomando como referencia la Constitución Nacional y otras normas, el respeto de lo personal, individual, o lo colectivo conlleva a



generar espacios de mecanismos de control, desde los archivos aunque algunos tengan restricción de Ley.

Gracias a los archivos encontramos medios probatorios hacia la verdad, ya que un archivo forma parte de un sujeto probatorio que auxilia a la participación social y comunitaria ante el Estado. Es requisito fundamental y a la vez pieza clave de la información pública. Permite que se obtenga en la medida de lo posible, la libre expresión, sobre un estado político y democrático, hacia el Estado Social de Derecho. Por eso, más allá de todas las políticas de complementación nacional o internacional, se busca la protección de los derechos de todas y cada una de las personas, privilegiar el bien común como punto fundamental de lo ordenado en la Ley, para lo cual el archivo es fundamental en el cumplimiento de las funciones a nivel institucional y colectivo a la vez.

El cuidado de los archivos deberá estar en manos de personas idóneas las cuales deben ser comprometidas y de empeño, ya que protegen el documento como un elemento importante en la ejecución de la gestión pública. Más allá de la mirada al presente, se observa que el futuro es importante para nuestras próximas generaciones; el siguiente camino de nuestra conciencia, a quien hay que enseñarles que el punto más importante de la democracia es cumplir las obligaciones y buscar conocimientos con base en la educación, frente a lo cual los medios archivísticos son materia para sus vidas prácticas en el medio educativo. Hablar de contabilidad, matemáticas y otras áreas a nivel académico, todo tiene un orden dentro de un archivo, por lo tanto el Archivo General de la Nación debería unirse con el Ministerio de Educación presentando una ley de estudio, como proyecto, donde se logre que todos los jóvenes de educación primaria, secundaria y superior tengan el conocimiento sobre la materia archivística.

Quiero dejar una propuesta: Que haya convenios y propuestas con la Presidencia, para el financiamiento de foros y seminarios de archivo. Igualmente que se dé capacitación gratis a las localidades de Bogotá, teniendo en cuenta proyectos de patrocinio para el desarrollo del liderazgo social. En tercer lugar, que se atiendan visitas guiadas para colegios, hablándoles de la historia archivística del mundo y de nuestro patrimonio nacional. En cuarto lugar, conformar una red de líderes comunitarios para que se hagan parte del seguimiento de los archivos de las entidades públicas y poder denunciar las irregularidades ante el ente encargado.

Para terminar quiero repetir una frase del doctor Antanas Mockus, "No se puede hablar de Estado de derecho o de crítica democrática, si no respetamos la individualidad y la personalidad del ser mismo".

## PALABRAS DE CLAUSURA

*Myriam Mejía*

Jefe División de Programas Especiales del Archivo General de la Nación

El Director del Archivo General de la Nación, doctor Jorge Palacios, ha estado siguiendo este seminario muy de cerca y les envía un agradecimiento por su participación y confianza hacia esta entidad.

Este no será el final de una relación, de un vínculo que queremos estrechar, sino el inicio de un camino que tenemos que recorrer juntos, no sólo porque nos compromete la normatividad, sino porque estamos seguros que sin el apoyo de ustedes no se podrá generar una nueva cultura en nuestro país sobre la importancia de la información y de los archivos, en las entidades y para las personas mismas.

La veeduría debe empezar por lo personal, frente a lo cual el Archivo General de la Nación tiene un material precisamente sobre el archivo personal. Esa es una motivación, en la medida en que organicemos nuestras vidas, también podremos organizar la vida de nuestras instituciones y de la comunidad.

Para nosotros este evento ha sido muy productivo, ha sido una nueva experiencia, de la que hemos aprendido mucho.

Nuestra programación regular está publicada en la página web de la entidad, y están todos invitados a participar cuando les interese. Esperamos que nos tengan presente como sus aliados y cuando lo requieran se comuniquen con nosotros.

¡Los Esperamos!

**REGISTRO DE PARTICIPANTES**

<b>LISTADO DE ASISTENCIA</b>	
<b>ENTIDAD</b>	<b>NOMBRE</b>
AEAH COLOMBIA SOLIDARIA	KATHERINE SUÁREZ B.
ALCALDÍA DE FUNZA	LORENA QUINTERO HENAO
ALCALDÍA MUNICIPAL	JUAN DE DIOS GUTIÉRREZ V.
ALCALDÍA MUNICIPAL	ANA CONSUELO ALFONSO CAMERO
ALCALDÍA MUNICIPAL	GLORIA AMPARO HERRERA V.
ALCALDÍA MUNICIPAL DE CAJICÁ	ÉDGAR RICARDO CHIBUQUE RUIZ
ALCALDÍA MUNICIPAL DE SOATÁ	MARTHA YANETH GARCÍA SALAZAR
ALCALDÍA MUNICIPAL DE SOATÁ	RICARDO ALBERTO BÁEZ AVENDAÑO
ARCHIVO GENERAL DE LA NACIÓN	SARA GONZÁLEZ HERNÁNDEZ
ARCHIVO GENERAL DE LA NACIÓN	OLGA YANETH SANDOVAL GÓMEZ
ARCHIVO GENERAL DE LA NACIÓN	BIBIANA HERRERA M.
ARCHIVO GENERAL DE LA NACIÓN	NAZLY GONZÁLEZ MONTILLA
ARCHIVO GENERAL DE LA NACIÓN	CLAUDIA XIMENA HERNÁNDEZ O.
ARCHIVO GENERAL DE LA NACIÓN	MARÍA ELVIRA ZEA CABRERA
ARCHIVO GENERAL DE LA NACIÓN	ALEXÁNDER MELO C.
ARCHIVO GENERAL DE LA NACIÓN	ELSA MORENO SANDOVAL
ARCHIVO GENERAL DE LA NACIÓN	CÉSAR A. RIOBÓ TRIVIÑO
ASABOCUN ONG	LUIS ALFREDO CARVAJAL BARRIGA



ASOCIACIÓN CRISTIANA DE JÓVENES DE BOGOTÁ Y CUNDINAMARCA ONG	FABIOLA SALAMANCA M.
ASOCIACIÓN MUJERES Y MADRES ABRIENDO CAMINOS	ROSALBA RODRÍGUEZ
ASOCIACIÓN NACIONAL DE APOYO A LA MUJER	NEFTALÍ FERNÁNDEZ
ASOCIACIÓN NACIONAL DE APOYO A LA MUJER	JOSÉ TARCISIO ACEBEDO LERZUNDY
ASOCIACIÓN PARA REINGENIERÍA RURAL "RED VITAL ONG"	RAÚL TORRES
ASOCIACIÓN PARA REINGENIERÍA RURAL "RED VITAL ONG"	DIEGO RICARDO GARCÍA
ASOCIACIÓN PARA REINGENIERÍA RURAL "RED VITAL ONG"	LUZ MARINA ARIAS
CENTRO DERMATOLÓGICO FEDERICO LLERAS ACOSTA	MARY HERRERA ORTIZ
CONFEDERACIÓN COLOMBIANA DE ONG	LIGIA OSORIO DE DALLOS
CONTRALORÍA DEPARTAMENTAL	RUBY SÁNCHEZ SÁNCHEZ
CONTRALORÍA DE CUNDINAMARCA	ENRIQUE SÁNCHEZ GONZÁLEZ
CONTRALORÍA DE CUNDINAMARCA	EDELMIRA TORRES DE DÍAZ
CONTRALORÍA DE CUNDINAMARCA	LUCERO CORONADO HERNÁNDEZ
CONTRALORÍA DE CUNDINAMARCA	HENRY BELTRÁN HERNÁNDEZ
CONTRALORÍA DE CUNDINAMARCA	CARLOS ALBERTO BUSTOS BRASBY
CONTRALORÍA DE CUNDINAMARCA	MATILDE MONTES PULECIO
CONTRALORÍA DE CUNDINAMARCA	NELLY LAITON POVEDA
CONTRALORÍA DEPARTAMENTAL	CARLOS IVÁN ANDRADE PARRA
CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA	CONSUELO ARIAS PÉREZ
CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA	OLGA LUCÍA BITAR CASIJ



CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA	CLAUDIA PATRICIA MONTOYA
CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA	FULTON VARGAS CAICEDO
CONTRALORÍA MUNICIPAL	LILIANA ARELLANO JIMÉNEZ
CONTRALORÍA MUNICIPAL	LUIS EDUARDO ARÉVALO PÉREZ
CONTRALORÍA MUNICIPAL	EDUARDO PARRA ZAMBRANO
CONTRALORÍA MUNICIPAL	MYRIAM STELLA DOMÍNGUEZ AMAZO
CONTRALORÍA MUNICIPAL	MARÍA LYDA SERNA FAJARDO
CONTRALORÍA MUNICIPAL	LUZ STELLA AGUDELO PACHECO
CORPOGUADUAS	EMILIO TORRES LOMBANA
CORPORACIÓN CIGES	ÉMERSON G. FERNÁNDEZ DEL VALLE
CORPORACIÓN EFICIENCIA CIUDADANA	GUILLERMO CAICEDO MUÑOZ
CORPORACIÓN INICIATIVA EMPRESARIAL "INICIAR"	MARTÍN TORRES ALTAMAR
CORPORACIÓN INTEGRAL SOCIAL PARA UN MEJOR VIVIR ONG	MARÍA DEL CARMEN GUZMÁN DE CAMARGO
CORPORACIÓN INTERNACIONAL PROYECTO COL. PROCOLOMBIA	JAIRO HUMBERTO DAVID NARANJO
CORPORACIÓN INTERNACIONAL PROYECTO COL. PROCOLOMBIA	JAIME LUIS RODRÍGUEZ GONZÁLEZ
CORPORACIÓN NUEVO ARCO IRIS	JOHANA MATÉUS
CORPORACIÓN NUEVO ARCO IRIS	CLAUDIA PATRICIA SANDOVAL
CORPORACIÓN PARA EL DESARROLLO HUMANO Y SOCIAL	AMPARO TORRES MEDINA
DEFENSORÍA DEL PUEBLO	BELCY LILIANA VENEGAS
DEFENSORÍA DEL PUEBLO	HAROLD DÍAZ CEBALLOS





DEFENSORÍA DEL PUEBLO	BEISA MARÍA CARABALLO ZAMUDIO
ESPACIO DE LOS JUEVES SECRETARÍA DE SALUD	LUIS EDUARDO VILLAMIL
ESTUDIANTE	JACINTO CEPEDA RODRÍGUEZ
FEDERACIÓN COLOMBIANA DE MUNICIPIOS	EDWIN JANEY AMÉZQUITA OBANDO
FUNDACIÓN COLOMBIA MEJOR	JOSÉ ÁNGEL CÁRDENAS LEÓN
FUNDACIÓN COMUNIDADES POR LA PAZ	VLADIMIR BENÍTEZ BAUTISTA
FUNDACIÓN COMUNIDADES POR LA PAZ	ÁNGELA PAOLA AGUDELO ORTIZ
FUNDACIÓN FICA	JUAN JOSÉ RIVAS MORENO
FUNDACIÓN LA GRAN FAMILIA	JOSÉ ACEVEDO REINA
FUNDACIÓN LA GRAN FAMILIA	JOSÉ AMARÍS VALENCIA
FUNDACIÓN PARA EL DESARROLLO INTEGRAL HUMANO Y MEDIO AMBIENTE "FUNDIMED"	HUGO ARIEL QUEVEDO RICAURTE
FUNDACIÓN PARA EL DESARROLLO INTEGRAL HUMANO Y MEDIO AMBIENTE "FUNDIMED"	CLAUDIA TERESA SOLANO DE A.
FUNDACIÓN PARA EL DESARROLLO INTEGRAL HUMANO Y MEDIO AMBIENTE "FUNDIMED"	GLORIA CARMENZA SANTOS JIMÉNEZ
FUNDACIÓN PARA LA RECOPIACIÓN Y DIVULGACIÓN DEL CONOCIMIENTO - FUNDOC	HERNÁN W. MARTÍNEZ CHAVES
FUNDACIÓN SOCIAL	DIANA ROCÍO CASTIBLANCO VILLATE
FUNDACIÓN SOCIAL	MÓNICA CONTRERAS PARRA
FUNDACIÓN SOCIAL INDÍGENA CACIQUE MERIÓN	ANDRÉS MANUEL POLO JIMÉNEZ
FUNDACIÓN VIDA Y FUTURO	JOSÉ ENRIQUE PALACIO CASTAÑO
FUNDACIÓN VIDA Y FUTURO	ALBERTO CARDONA BOTERO



FUNDACIÓN VIDA Y FUTURO	OLGA BEATRIZ ARISMENDI RÍOS
FUNDECOOP	PABLO EDUARDO SUÁREZ
FUNDECOOP	JULIO ROBERTO SILVA AMAZO
FUNDOC	RAFAEL ÁNGEL RIVERA
JUECES DE PAZ PARA COLOMBIA	ANDRÉS MAURICIO BLANCO GÓMEZ
JUNTA DE VIVENDA COMUNITARIA SAN EDUARDO	ANA CECILIA ARIZA DE VALENCIA
MINISTERIO DE LA PROTECCIÓN SOCIAL	JORGE LEÓN MARTÍNEZ
MUNICIPIO DE PASCA	CLAUDIA ISABELINA ESPINEL CAMARGO
MUNICIPIO MOSQUERA	VÍCTOR HUGO RODRÍGUEZ SOLEZ
MUNICIPIO UBATÉ	ENRIQUE JOSÉ FAILLACE VANEGAS
NIÑOS DE PAPEL ONG	PAOLA ALEXANDRA CAMARGO GONZÁLEZ
OMIMEX DE COLOMBIA	CLARA INÉS BELTRÁN HERRERA
ONG PROCÍVICA AMBALEMA	ERNESTO MARTÍNEZ LÓPEZ
ORGANIZACIÓN AMBIENTAL SABANA CENTRO	GUILLERMO ALONSO CÓRDOBA DÍAZ
ORGANIZACIÓN IBEROAMERICANA DE SEGURIDAD SOCIAL	CARMEN TITA RENTERÍA LUNA
ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL POR EL DESARROLLO DE LOS VALORES	JAIRO ROMERO CAMPOS
PERSONERÍA DE BOGOTÁ	GLORIA YANETH ORTIZ PIRAQUIVE
PERSONERÍA MUNICIPAL	JOSÉ ALFONSO GUTIÉRREZ RAMÍREZ
SECRETARÍA DE HACIENDA	JORGE GABRIEL ROJAS GUTIÉRREZ
SECRETARÍA DE HACIENDA	HILDA MERCEDES RODRÍGUEZ MONTEALEGRE



SECRETARÍA DE HACIENDA	MARTHA CECILIA DUQUE SANTACRUZ
UNIVERSIDAD NACIONAL	MATILDE RODRÍGUEZ BALLÉN
UNIVERSIDAD NACIONAL ABIERTA Y A DISTANCIA "UNAD"	ANA HERCILIA FLÓREZ MEJÍA
VEEDOR	GABRIEL DUGLAS CÁCERES
VEEDOR	JOSÉ JOHN PEÑA PACHECO
VEEDOR	JAIRO ALBERTO QUICAZÁN CARRILLO
VEEDOR CIUDADANO	YURI ROCÍO AMAYA QUIMBAY
VEEDOR CIUDADANO	NOEL RICO NAVARRO
VEEDOR CIUDADANO CIUDAD BOLÍVAR	LUIS ANTONIO ROJAS
VEEDOR DE LA RED	LUIS APARICIO CAPOTE CASTRO
VEEDOR HOGAR INFANTIL COPETÍN	CARLOS ALFONSO RUIZ TÉLLEZ
VEEDOR SAN SEBASTIÁN DE MARIQUITA	BENJAMÍN ROJAS
VEEDORA DESIGNADA	LIGIA ENITH PINEDA GARZÓN
VEEDOR VICEPRESIDENCIA	CONSTANZA TRILLEROS NAVARRO



ARCHIVO GENERAL DE LA NACIÓN  
DIVISIÓN DE PROGRAMAS ESPECIALES  
SEMINARIOS DEL SISTEMA NACIONAL DE ARCHIVOS

- I “Sistema Nacional de Archivos” (4,5,6, noviembre, 1992)
- II “Normatividad Archivística” (1,2,3, abril, 1993)
- III “Los Archivos de Cara al Siglo XXI” (2,3,4, noviembre, 1994)
- IV “Archivos e Información” (29 de noviembre al 1 de diciembre, 1995)
- V “La Conservación del Patrimonio Documental” (29,30 de noviembre al 1º de diciembre, 1996)
- VI “Los Archivos y la Administración Pública” (5,6, 7, noviembre, 1997)
- VII “Archivos Municipales” (25,26,27, noviembre 1998)
- VIII “Balance y Perspectivas del SNA” (27,28,29, octubre, 1999)
- IX “Ley General de Archivos” (8,9,10, noviembre, 2000)
- X “Archivos y Nuevas Tecnologías” (24,25,26, octubre, 2001)
- XI “La Arquitectura de Archivos y Archivos de Arquitectura” (2,3,4, octubre, 2002)
- XII “Los Archivos y los Sistemas de Calidad” (12,13,14, noviembre, 2003)
- XIII “Los Archivos y la Gestión del Conocimiento: Valoración Documental” (3,4,5, noviembre, 2004)
- XIV “Los Documentos y Archivos Electrónicos”- (2 al 4 de noviembre, 2005)

