



Asistencia Técnica para el Fortalecimiento de Capacidades en el Programa de Apoyo a las Entidades Territoriales en la Estructuración de Proyectos

**Guía metodológica para la definición y puesta
en marcha de mecanismos de participación
ciudadana, control social y transparencia**

TABLA DE CONTENIDOS

1	INTRODUCCIÓN	1
2	OBJETIVOS Y ALCANCES	2
3	ANTECEDENTES	3
3.1	Ciclo de Proyectos y las fases de la Etapa de Preinversión.....	3
3.2	La Participación Ciudadana y el Control Social en Colombia.....	8
3.2.1	<i>La Participación Ciudadana</i>	8
3.2.2	<i>Elementos de Control Social a la Gestión Pública y sus resultados</i>	10
3.3	Dimensiones de la Transparencia en la Gestión Pública en Colombia	10
4	PARTICIPACIÓN CIUDADANA, CONTROL SOCIAL Y TRANSPARENCIA APLICADA AL CICLO DE PROYECTOS	11
4.1	PCT en la Etapa de Preinversión	12
4.1.1	<i>Módulo de Identificación</i>	12
4.1.2	<i>Módulo de Preparación</i>	15
4.1.3	<i>Módulo de Evaluación</i>	17
4.1.4	<i>Módulo de Programación</i>	18
4.2	PCT en la Etapa de Inversión	19
4.3	PCT en la Etapa de Operación	20
4.4	PCT en la Etapa de Evaluación Ex Post	20
5	MARCO REFERENCIAL DEL CONTROL SOCIAL EN COLOMBIA	21
5.1	Principios del Control Social	21
5.2	Objetivos del Control Social	22
5.3	Sujetos del Control Social	22
5.4	Modalidades del Control Social	23
5.5	Derechos y Responsabilidades de los ciudadanos.....	23
5.6	Deberes del Estado.....	24
6	MARCO REFERENCIAL DE LA TRANSPARENCIA	25
6.1	Objetivo	25
6.2	Principios	25

6.3	Los Sujetos Obligados.....	26
6.4	Excepciones al Derecho fundamental	27
6.4.1	<i>Información Clasificada</i>	28
6.4.2	<i>Información Reservada</i>	28
6.5	Tipos y tiempos para resolver solicitudes	29
7	HERRAMIENTAS Y RECOMENDACIONES (BUENAS PRÁCTICAS)	29
7.1	Plan Anticorrupción y de Atención al Ciudadano	29
7.1.1	<i>Estrategias para la Construcción del Plan Anticorrupción y de Atención al Ciudadano (Versión 2)</i>	30
7.1.2	<i>Guía para la Gestión del Riesgo de Corrupción</i>	31
7.2	Guías para la implementación de la Ley de Transparencia	35
7.3	Iniciativa de control social "Rodando la Vía"	35
8	BIBLIOGRAFÍA	36

Nota:

Este documento fue desarrollado por la Oficina de Naciones Unidas de Servicios para Proyectos - UNOPS, en el marco del PROGRAMA DE FORTALECIMIENTO DE CAPACIDADES EN ESTRUCTURACIÓN DE PROYECTOS A LOS ENTES TERRITORIALES del Departamento Nacional de Planeación y si bien en su elaboración se tuvo en consideración la normatividad vigente en Colombia en materia de Participación Ciudadana, Control Social y Transparencia, el alcance de este documento y su contenido no reemplaza o modifica los lineamientos establecidos por cada una de las entidades públicas que tienen el mandato legal para su desarrollo puntual y específico.

1 INTRODUCCIÓN

Desde la expedición de la Constitución Política Colombiana en 1991, la participación ciudadana y en especial los mecanismos de control social, paulatinamente se han ido fortaleciendo y expandiendo a diferentes ámbitos de decisiones públicas y privadas. De hecho, la Constitución Política de Colombia estableció el derecho a participar e intervenir activamente en la supervisión y control de la gestión pública y determinó la forma en la cual los colombianos podemos participar en la planeación, el seguimiento y la vigilancia de los recursos públicos y los resultados de la gestión estatal.

De manera específica, el artículo 2 de la Constitución Política de Colombia señala que son fines del Estado “facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la nación” y el artículo 270 establece que “la ley organizará las formas y los sistemas de participación ciudadana que permitan vigilar la gestión pública que se cumpla en diversos niveles administrativos y sus resultados”¹

En cumplimiento de los mandatos constitucionales desde 1991, a la fecha se han expedido un número importante de documentos CONPES (Consejo Nacional de Política Económica y Social), leyes y decretos y se han construido guías e instrumentos tendientes a garantizar la exigibilidad de la participación y el control social como derecho y obligación. Entre ellas, la ley 134 de 1994 que dotó a los colombianos de herramientas jurídicas para intervenir en los asuntos públicos y defender sus derechos fundamentales y leyes específicas para promover, por ejemplo, la participación en los asuntos escolar (ley 115 de 1994), en la justicia (ley 294 de 1996), de la juventud (ley 375 de 1997), en la cultura (ley 397 de 1997) en la agenda de paz (ley 434 de 1998), entre otros.

Adicionalmente el país ha generado un paquete normativo importante para promover transparencia en la gestión pública y luchar contra la corrupción con el propósito de construir una confianza creciente de la ciudadanía en las entidades públicas, optimizar el uso de recursos públicos y evitar su uso indebido bien sea por apropiación y destinación.

Por lo anterior, expandir acciones de participación ciudadana, control social y transparencia a todos los niveles de usos y definición de los recursos públicos, es un deber y obligación de todas las entidades públicas en todos los niveles de gobierno y en todas las acciones (salvo aquellas expresamente señaladas en la normatividad) incluyendo la inversión pública y los proyectos como unidad operacional de la planeación².

En este contexto, la presente guía es un primer esfuerzo para incorporar acciones de participación ciudadana y control social y transparencia durante las Etapas de Preinversión, Inversión, Operación y Evaluación ex post del ciclo del proyecto establecido por el Departamento Nacional de Planeación – DNP. Aplica para los proyectos de inversión que utilizan total o parcialmente recursos públicos, con énfasis en

1 Corte Constitucional. Constitución política de Colombia.

<http://www.corteconstitucional.gov.co/inicio/Constitucion%20politica%20de%20Colombia%20-%202015.pdf>

2 El Proyecto de Inversión Pública se entiende como la unidad operacional de la planeación del desarrollo que vincula recursos (humanos, físicos, monetarios, entre otros) para resolver problemas o necesidades sentidas de la población. El artículo 5 del decreto 2844/2010 establece que los Proyectos de Inversión Pública contemplan actividades limitadas en el tiempo, que utilizan total o parcialmente recursos públicos, con el fin de crear, ampliar, mejorar o recuperar la capacidad de producción o de provisión de bienes o servicios por parte del Estado.

proyectos destinados a incrementar la infraestructura del país, entendida como un conjunto de obras necesarias en materia de infraestructuras de transporte (terrestre, marítima, aérea), de energía, hidráulicas, de edificaciones y de telecomunicaciones, entre otras, que contribuyen al desarrollo del país y a mejorar los servicios y el bienestar de sus ciudadanos.

Para el efecto, la GUÍA METODOLÓGICA PARA LA DEFINICIÓN Y PUESTA EN MARCHA DE MECANISMOS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA, CONTROL SOCIAL Y TRANSPARENCIA se ha estructurado en siete capítulos incluyendo la presente Introducción. En el segundo capítulo se describen los objetivos que se pretenden lograr con su utilización y se detallan sus alcances y posibilidades de uso.

En el tercer capítulo se presenta un resumen del ciclo de proyectos establecido por el DNP para facilitar la comprensión de los objetivos y finalidades de cada etapa y los momentos en los cuales es aconsejable promover mecanismos de participación ciudadana, control social y transparencia. De igual forma, se presentan especificidades relacionadas con la participación ciudadana, el control social, y la transparencia, resaltando el espíritu y orientación que cada uno de ellos ha tenido en Colombia en los últimos años.

Con los insumos anteriores, en el cuarto capítulo se presenta de manera secuencial una serie de recomendaciones en materia de participación ciudadana, control social, y transparencia, aplicables en primera instancia a las fases de identificación, preparación, evaluación y programación de la Etapa de Preinversión del ciclo de proyectos y en segunda, a las Etapas de Inversión, Operación y Evaluación ex post de los proyectos de inversión financiados con recursos públicos.

Para enriquecer el ejercicio anterior en materia de promoción de participación ciudadana, control social y transparencia en los procesos de formulación y estructuración, en los capítulos cinco y seis se presenta un resumen de la normatividad vigente en esta materias y se detalla una serie de recomendaciones, instrumentos y guías, que han sido generadas por las entidades que la normatividad vigente les ha delegado la función de reglamentar y desarrollar la puesta en marcha de mecanismos de control social y transparencia a nivel nacional.

Finalmente, a manera de buenas prácticas y lecciones aprendidas, en el séptimo capítulo se describen herramientas tales como los planes anticorrupción y de atención al ciudadano, guías para la implementación de la ley de Transparencia y la iniciativa de control social denominada “Rodando la vía”, para enriquecer las opciones y alternativas de las entidades territoriales para incluir en los procesos de estructuración de proyectos mecanismos de participación ciudadana, control social y transparencia.

Es importante señalar que este documento fue desarrollado para FONADE y el DNP en el marco del **PROGRAMA DE FORTALECIMIENTO DE CAPACIDADES EN ESTRUCTURACIÓN DE PROYECTOS A LOS ENTES TERRITORIALES**.

2 OBJETIVOS Y ALCANCES

La presente guía tiene como objetivos:

- Establecer recomendaciones que orienten a las entidades territoriales para incorporar acciones de participación ciudadana, control social y transparencia durante las Etapas de Preinversión, Inversión, Operación y Evaluación ex post de los proyectos de inversión pública, como un

mecanismo adicional para promover la supervisión y control de la gestión pública por parte de las comunidades.

- Brindar a las entidades territoriales elementos conceptuales y normativos básicos para la puesta en marcha de mecanismos de participación ciudadana, control social y transparencia,
- Describir las herramientas prácticas para el abordaje de estas temáticas, para fortalecer los conocimientos y habilidades que sobre mecanismos de participación ciudadana, control social y transparencia tengan los funcionarios municipales dentro de su función y competencia en el ente territorial.

Es importante señalar, que la presente guía busca ser un complemento de los documentos, manuales y guías expedidos por las autoridades nacionales competentes y su alcance se circunscribe de manera específica a las actividades y variables establecidas en el ciclo de proyectos que pueden incorporar acciones de participación ciudadana, control social, y transparencia.

3 ANTECEDENTES

La aplicación práctica de los principios fundamentales de participación ciudadana, control social y transparencia durante el ciclo de proyectos de inversión establecido por el Gobierno colombiano, implica tener conocimientos básicos de las guías y manuales publicados por el DNP para la formulación y estructuración de proyectos de inversión pública, así como claridades sobre los principios rectores, herramientas y mecanismos de participación ciudadana, control social y transparencia expedidos en el país.

Para el efecto en el presente capítulo se realiza un resumen general del ciclo de proyectos y las fases de la Etapa de Preinversión establecidos en el documento “Guía del Módulo de Capacitación Virtual en Teoría de Proyectos” del DNP, para mostrar el proceso secuencial que permite formular y estructurar un proyecto de inversión pública y su relación con las recomendaciones establecidas en el presente documento e identificar momentos e incorporar acciones de participación ciudadana, control social y transparencia.

De igual forma, se presenta un resumen que busca resaltar el espíritu y las motivaciones constitucionales para promover mecanismos de participación ciudadana, control social y transparencia en la gestión pública nacional. No obstante, es importante señalar que, si bien en el presente capítulo se presenta brevemente las motivaciones señaladas, las mismas son explicadas en mayor profundidad en los capítulos 5 y 6 del presente documento³.

3.1 Ciclo de Proyectos y las fases de la Etapa de Preinversión⁴

De acuerdo con lo establecido en el “Documento guía del módulo de capacitación en teoría de proyectos” del DNP, el ciclo de vida de un proyecto sintetiza todas las etapas que éste debe surtir desde el momento de su concepción hasta la evaluación del cumplimiento de sus objetivos. El ciclo de vida de un proyecto de

³ Es aconsejable para las personas que no están familiarizadas con estas temáticas, realizar una lectura minuciosa de los capítulos 5, 6 y 7 de la presente guía para potencializar las recomendaciones establecidas en el capítulo 4

⁴ Tomado del Documento Marco “Programa de Fortalecimiento de Capacidades en Estructuración de Proyectos a los Entidades Territoriales, Sistema General de Regalías - SGR Subdirección Territorial y de Inversiones Públicas, Departamento Nacional de Planeación 2015.

inversión pública está compuesto por cuatro etapas secuenciales con características propias que las diferencian entre sí como se muestra en el siguiente gráfico.

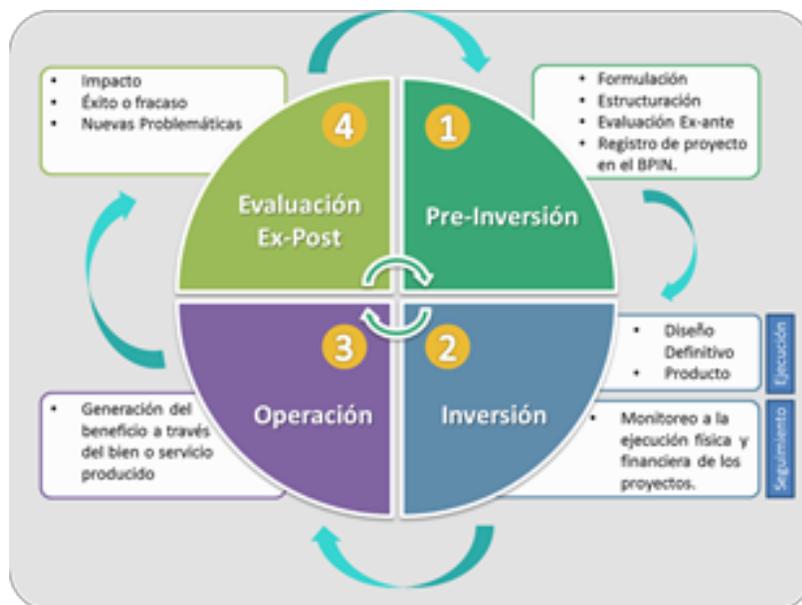


Gráfico 1. Etapas del Ciclo de Vida de un Proyecto

En la Etapa de Preinversión se realizan todos los análisis y estudios requeridos para definir la problemática y luego de haber agotado el proceso de evaluación de la factibilidad técnica, legal, ambiental, económica y social de las alternativas de solución (formulación), se define técnicamente la más apropiada de manera específica (estructuración).

La formulación de un proyecto cubre aspectos como la identificación de una necesidad u oportunidad, la adecuada caracterización de la problemática, la articulación con los desafíos previstos en los Planes de Desarrollo, el planteamiento de las posibles alternativas de solución y la recomendación de la más adecuada. Por su parte, la estructuración comprende un conjunto de actividades y estudios de orden técnico, financiero, ambiental, social y legal que deben realizarse para definir el esquema más eficiente de ejecución de los recursos y dar inicio a la inversión con el menor margen de error posible, para así reducir los niveles de incertidumbre y los riesgos potenciales en diferentes aspectos.

Dentro de esta etapa se distinguen tres fases denominadas perfil, prefactibilidad y factibilidad, las cuales pueden ser aplicables según el grado de complejidad del problema a intervenir. La diferencia entre las fases mencionadas radica en la precisión o certeza de la información que aportan los estudios que se realizan en cada una y con los cuales se reduce la incertidumbre que representa la ejecución del proyecto.

- **Fase de perfil**

En esta fase se realiza la formulación del proyecto, identificando la(s) alternativa(s) de solución, partiendo de la problemática que se ha identificado previamente, por lo cual se hace necesario adelantar el análisis y la evaluación de la conveniencia de cada una de éstas, empleando información proveniente de fuentes secundarias.

Lo anterior, implica que la fase de perfil aporta elementos técnicos, legales, ambientales, sociales y económicos que permiten descartar alternativas no viables y determinar los aspectos que requieren una mayor precisión mediante estudios adicionales, que reflejen condiciones apropiadas para pasar a una fase siguiente.

Como resultado de los estudios provenientes de la fase de perfil, se pueden tomar las siguientes decisiones: Reformular el proyecto, postergar el proyecto, descartar el proyecto o continuar con las fases siguientes de prefactibilidad o de factibilidad.

- **Fase de prefactibilidad**

En la fase de prefactibilidad, se profundiza en el análisis de la conveniencia de la(s) alternativa(s), según la disponibilidad de información y el nivel de precisión requerido de acuerdo con el tipo de proyecto. Se deben realizar estudios más exhaustivos que pueden demandar la utilización de fuentes de información primaria para complementar las existentes.

Los estudios más comunes realizados en esta etapa incluyen: Estudio legal, estudio de mercado, estudio técnico, estudio ambiental, estudio de riesgos y estudio financiero. Estos estudios tienen como propósito mejorar la información para minimizar los riesgos en la toma de decisiones y por tanto para prevenir errores que pueden representar costos mayores especialmente en las etapas de Inversión y Operación del proyecto.

En los casos que del análisis anterior se derive la necesidad de realizar estudios complementarios de detalle, se deberá definir el tipo de áreas temáticas y los costos requeridos para estos nuevos estudios.

Como resultado de la fase de prefactibilidad, se pueden tomar las siguientes decisiones: Reformular el proyecto, postergar el proyecto, descartar el proyecto o continuar con la fase de factibilidad una vez se haya seleccionado la alternativa (aspecto clave de esta fase) que por sus características resulte ser la mejor, según los resultados obtenidos del proceso de evaluación.

En los casos en que haya necesidad de realizar estudios complementarios de detalle, aquí se deberán definir los requisitos y características de los mismos.

- **Fase de factibilidad**

En la fase de factibilidad se profundiza en el nivel de detalle de los estudios requeridos para precisar diferentes aspectos de la alternativa seleccionada. De esta forma, haciendo uso de técnicas de evaluación ex ante como el análisis beneficio costo o el análisis costo eficiencia, se logra establecer la conveniencia de invertir o no en el proyecto.

Es en esta fase en la que se profundizan los estudios adelantados previamente, en especial aquellos de carácter técnico relacionados con estudios a nivel de ingeniería o arquitectura de detalle, así como otros que abordan aspectos legales e institucionales relacionados con la coordinación de acciones, la asignación de responsabilidades, la administración de riesgos, los aspectos financieros y la determinación de las fuentes de financiación.

La evaluación de esta fase establece la conclusión de la Etapa de Preinversión, ya sea porque demuestra resultados positivos que recomiendan avanzar a la siguiente etapa (Etapa de Inversión) y programar su ejecución, o porque arroja resultados negativos que indican la conveniencia de

rechazar o postergar la decisión de desarrollar el proyecto.

Para cada una de las fases descritas, es necesario adelantar una serie de actividades secuenciales divididas en módulos así:

- **Módulo de Identificación:** Pasos que se siguen para identificar correctamente la situación problemática que da origen al proyecto, así como los participantes, los objetivos perseguidos y las posibles alternativas de solución. Las actividades a realizar son:
 - Identificación de la Problemática u oportunidad a través de la construcción de un árbol de problemas
 - Identificación de Actores participantes a través de la elaboración de una matriz de involucrados
 - Selección de la Población afectada-población objetivo con criterios de selección concertados con los actores locales.
 - Situación deseada y objetivo general oportunidad a través de la construcción del árbol de objetivos
 - La Configuración de alternativas a través de un ejercicio participativo de embudo de soluciones o construcción de una Matriz FODA.

- **Módulo de Preparación:** aborda los diferentes estudios que forman parte de la estructuración del proyecto y por tanto integra aspectos que condicionan el desarrollo de cada una de las alternativas como puede ser el caso de las especificaciones técnicas, las restricciones de mercado, legales, ambientales, presupuestales, los efectos sociales y los riesgos que en general pueden impactar negativamente la ejecución del proyecto. Sus actividades son:
 - Análisis de la necesidad a través del estudio de mercado para determinar la demanda y oferta
 - Estudio de localización a través del análisis de macro y micro localización
 - Análisis y gestión de riesgos a través de un análisis de probabilidad determinar los posibles riesgos de cada alternativa estudiada y la mejor manera de mitigar sus efectos
 - Requisitos técnicos de los productos se definen con base en las necesidades y la investigación de mercado realizada y las fichas técnicas correspondientes
 - Análisis Ambiental a través de la identificación de todas las variables ambientales afectadas
 - Legal a través de la identificación de todas las aspectos legales y normativos que requiere tener o cumplir la alternativa estudiada
 - Sostenibilidad a través de la identificación de todas las dinámicas territoriales, sociales, políticas, económicas, financieras, culturales y ambientales de cada alternativa
 - Cadena de valor a través de la consolidación de la información previamente elaborada
 - Costos de ejecución a través de la valoración monetaria de todas las variables propias de la alternativa y que se requieren para su implementación
 - Costos de operación y mantenimiento a través de la valoración monetaria de todas las variables propias de la alternativa y que se requieren para su operación y mantenimiento futuro
 - Ingresos y Beneficios a través de la valoración monetaria tanto de los ingresos directos de los bienes o servicios como de los beneficios que genera la alternativa

- **Módulo de Evaluación** que incluyen técnicas para valorar la conveniencia de llevar a cabo la(s) alternativa(s) de solución de acuerdo con los beneficios sociales netos que resultan de los diferentes estudios y análisis desarrollados previamente. Este módulo desarrolla las siguientes actividades:
 - Flujo de caja a precios de mercado es un informe financiero que presenta de manera organizada los flujos de ingresos y beneficios derivados de los bienes y servicios generados descontando los costos incurridos para su elaboración
 - Flujo neto económico se obtiene al corregir el flujo de caja financiero a precios de mercado, aplicando las razones precio cuenta - RPC a los valores de los factores
 - Flujo económico descontado – TSD se obtiene al corregir el flujo de caja a precios de mercado, aplicando la tasa de interés expresada en precios sociales.
 - Indicadores de decisión para medir la riqueza adicional que se conseguiría en el caso de llevar a cabo la inversión frente a la posibilidad de destinar esos mismos recursos al mejor uso alternativo disponible en el momento de análisis y emitir un juicio que brinde la orientación necesaria a quien debe tomar la decisión respectiva.

- **Módulo de Programación** que permite construir la matriz de seguimiento y evaluación del proyecto, donde aparecen los indicadores de resultado, de producto y de gestión, así como las fuentes de verificación y los supuestos que deben ocurrir para el cumplimiento de los objetivos y fines previstos del proyecto. Este último módulo tiene las siguientes actividades:
 - Elaboración de la Matriz de Programación a través de la información de los estudios requeridos por cada alternativa analizada, y por ende en los resultados del proceso de evaluación ex ante.
 - Análisis de Fuentes de Financiación a través del análisis del origen de los recursos con que son financiados los costos de las actividades del proyecto de inversión.

En la Etapa de Inversión se ejecutan todas las actividades que fueron planeadas para cumplir con el alcance y los objetivos propuestos en la Preinversión, las cuales comprenden entre otros aspectos: la realización de trámites y la obtención de permisos requeridos, la contratación de proveedores para el suministro de los insumos (obras en el caso de proyectos de infraestructura), la coordinación con los diferentes actores vinculados al proyecto, el control del presupuesto, el cronograma y otras acciones de gerencia del mismo.

La Etapa de Operación comprende el período de tiempo en que el proyecto entra en funcionamiento y por ende se generan los beneficios estimados en la población, según los objetivos establecidos. Dentro del horizonte de evaluación del proyecto definido en la Etapa de Preinversión, es fundamental contemplar la sostenibilidad para la operación y el mantenimiento de los bienes y/o servicios entregados por el mismo, no solamente porque se desvirtúen los resultados obtenidos en el proceso de evaluación ex ante en la medida que no se incluyen los costos asociados con las actividades requeridas para cumplir con este propósito, sino porque se pone en riesgo el cierre financiero del proyecto y por tanto el cumplimiento de sus objetivos.

Finalmente, aunque durante las Etapas de Inversión y Operación se realiza el seguimiento a las metas definidas para el logro de los objetivos del proyecto, la última etapa es una Evaluación Ex Post donde se evalúa el cumplimiento de los fines propuestos con la ejecución del proyecto, particularmente de los impactos sociales positivos y negativos reales logrados en términos del cambio en el bienestar de la población al terminar la operación del mismo, analizando a su vez las posibles desviaciones ocurridas frente a lo planeado.

3.2 La Participación Ciudadana y el Control Social en Colombia

3.2.1 La Participación Ciudadana

La democracia participativa, como uno de los más importantes aportes de la Carta Política de 1991, se hace efectiva por medio de la implementación de los mecanismos de participación ciudadana.

En este sentido, la Corte Constitucional⁵ señala que “la participación ciudadana es un principio fundamental que ilumina todo el actuar social y colectivo en el Estado social de derecho, y que, (...) persigue un incremento histórico cuantitativo y cualitativo de las oportunidades de los ciudadanos de tomar parte en los asuntos que comprometen los intereses generales. Por ello mismo, mirada desde el punto de vista del ciudadano, la participación democrática es un derecho-deber, toda vez que le concede la facultad y a la vez la responsabilidad de hacerse presente en la dinámica social que involucra intereses colectivos”.

Así las cosas, para hacer efectivo el derecho-deber a una participación oportuna y eficaz, el Estado debe garantizar las herramientas necesarias.

La Corte Constitucional ha dicho que “En materia del ejercicio del poder político y social por parte de las personas, la Constitución de 1991 representa la transferencia de extensas facultades a los individuos y grupos sociales (...) El derecho a la igualdad, la libertad de expresión, el derecho de petición, el derecho de reunión, el derecho de información o el derecho de acceder a los documentos públicos, entre otros, permiten a los ciudadanos una mayor participación en el diseño y funcionamiento de las instituciones públicas (...) Los mecanismos de protección de los derechos fundamentales por su parte han obrado una redistribución del poder político en favor de toda la población con lo que se consolida y hace realidad la democracia participativa (...) Los instrumentos de participación democrática garantizados en la Constitución no se limitan a la organización electoral sino que se extienden a todos los ámbitos de la vida individual, familiar, social y comunitaria”.⁶

Existen dos canales fundamentales a través de los cuales se pone en práctica la participación ciudadana:

- La representación
- La participación directa

Respecto a la representación, entre más personas haya en un grupo, más difícil es hacer que todos se pongan de acuerdo para tomar una decisión. Por eso se ha adoptado la figura de la representación, según la cual los individuos no participan en todas las decisiones colectivas, sino que participan en la escogencia de los representantes que se encargarán de tomar esas decisiones.

Respecto a la participación directa, la Constitución garantiza toda una serie de mecanismos para que la ciudadanía se involucre en el diseño y funcionamiento de las instituciones públicas y evalúe y controle la gestión de quienes han sido elegidos para que gobiernen. La participación directa, entonces, se materializa en los mecanismos de participación consagrados en el artículo 40 de la Carta, en las formas de participación de estudiantes, jóvenes y trabajadores, en la vigilancia y fiscalización de la gestión pública, en la participación en la función administrativa, en la administración de justicia por particulares (árbitros o

5 Sentencia C-1338/00 del 4 de octubre de 2000

6 *Ibidem*

conciliadores), en los mecanismos judiciales para la protección de intereses públicos, entre otros.

Así, a través de toda una serie de herramientas consagradas en la Constitución y reguladas en las leyes nacionales, los colombianos pueden entablar una relación directa con las autoridades públicas, dar a conocer sus propuestas, presionar para que sean adoptadas, opinar sobre asuntos públicos, exigir el cumplimiento de las normas, vigilar la conducta de los dirigentes, tomar decisiones que afectan a todos o sancionar a los gobernantes que actúan de forma equivocada, entre otras formas de participación. Para ello, se han establecido una serie de mecanismos de participación que tienen la naturaleza de un derecho político fundamental, atribuido a todo ciudadano, con el objetivo de que cada uno pueda participar en la conformación, ejercicio y control del poder político. La Ley 134 de 1994, que reglamenta todo lo relativo a mecanismos de participación ciudadana, regula detalladamente: la iniciativa popular legislativa y normativa, el referendo, la consulta popular, la revocatoria del mandato, el plebiscito y el cabildo abierto.

Ahora bien, todo lo anterior de nada serviría si los ciudadanos no pudieran presentar sus puntos de vista frente a los espacios en los que se toman las decisiones políticas que afectan a la colectividad. Esto implica que todas las oficinas, corporaciones y agencias del Estado tienen que estar abiertas a la participación de los ciudadanos, bien sea para que éstos las controlen o bien para que estos se informen de lo que ellas hacen, presenten sus propuestas y participen en las decisiones que estas adoptan.

La participación ciudadana se ejerce en distintos ámbitos⁷, la “Guía de la participación ciudadana” de la Procuraduría General de la Nación manifiesta:

- **En la vida política** la participación nos permite recuperar nuestra condición ciudadana. Así cualquier persona como ciudadano comparte su vida con los demás sobre un espacio bien concreto y de esa forma fortalece la democracia. Todos los ciudadanos pueden elegir y ser elegidos a través del voto a cargos de elección popular tales como Presidente, gobernadores, alcaldes, ediles, concejales, diputados, representantes, senadores y jueces de paz. La participación y sus mecanismos en este ámbito están regulados por la Ley Estatutaria número 134 de 1994 y la Ley 132 de 1994, que fue modificada por la Ley 741 de 2002, que consagra el voto programático. Existen además otros espacios en los cuales cualquier ciudadano tiene derecho a organizar y participar en movimientos y partidos políticos de conformidad con lo establecido por la Carta Constitucional.
- **En la vida administrativa** los ciudadanos pueden participar interactuando con aquellos que tienen la capacidad de decidir las políticas públicas. De esa forma se logra una participación en procesos de movilización y organización en beneficio del desarrollo, Son ejemplos: la participación en los procesos de planeación y contratación, la vinculación de organizaciones como comités de desarrollo comunitario en salud, los consejos locales de juventud, de cultura y de educación. La participación de las comunidades puede darse para la construcción de una escuela, la pavimentación de una vía, la ampliación de un acueducto veredal.
- **En la vida social, económica y ambiental** los ciudadanos intervienen para generar espacios de deliberación y concertación en asuntos de interés común. Por ejemplo, en servicios públicos y saneamiento básico, además de otros. Para ello los ciudadanos se organizan por sectores y por

⁷ “Guía de la participación ciudadana” Procuraduría General de la Nación, isbn 978-958-8295-48-0

afinidad de los intereses que se buscan proteger: Por ejemplo: madres comunitarias, los clubes deportivos, el voluntariado en salud y organizaciones culturales y ecológicas.

- **En la vida de la administración de justicia** se sabe que los ciudadanos están en el deber de colaborar con la administración de justicia. Por ello estos mecanismos obedecen a que una sociedad puede administrar justicia con equidad a través de líderes reconocidos en las comunidades y que prestan un servicio público de justicia utilizando mecanismos como la conciliación, la mediación, el arbitramento y la justicia en equidad o justicia de paz.

3.2.2 Elementos de Control Social a la Gestión Pública y sus resultados

El control social supone la participación de la sociedad en la supervisión al Estado, como una forma de participación directa que complementa la democracia representativa. El control social va más allá de la fiscalización de los actos y resultados de la administración, porque está presente en las diversas posibilidades de la participación social, desde la formulación hasta la aplicación de las políticas públicas.

Por mandato constitucional (artículos 2°, 3°, 103, y 270 entre otros de la Constitución Política de Colombia), los colombianos tienen el derecho de controlar y evaluar la gestión pública, juzgando y valorando si lo realizado por la administración (en cualquier nivel) corresponde a lo programado y responde a las necesidades y derechos de las personas.

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

De igual forma la Ley 134 de 1994, en su artículo 100 establece que las organizaciones civiles “podrán constituir veedurías ciudadanas o juntas de vigilancia a nivel nacional y en todos los niveles territoriales, con el fin de vigilar la gestión pública, los resultados de la misma y la prestación de los servicios públicos”.

Estos aspectos se presentan en el capítulo 5 denominado “Marco referencial del control social en Colombia”.

3.3 Dimensiones de la Transparencia en la Gestión Pública en Colombia

En los últimos años, Colombia ha desarrollado diversas acciones para fortalecer la transparencia, el control social, el acceso a la información y la lucha contra la corrupción. Se han puesto en marcha políticas, programas y proyectos tendientes a promover el buen gobierno, la participación ciudadana y la lucha contra la corrupción, como ejes transversales de todas las actuaciones del Estado en sus diferentes niveles. Uno de los objetivos principales del buen Gobierno es desarrollar prácticas de transparencia en todos los sectores del Estado a través de la rendición de cuentas.

De acuerdo con la Corporación Transparencia por Colombia (2010), la transparencia es el “marco jurídico, político, ético y organizativo de la administración pública” que debe regir las actuaciones de todos los servidores públicos en Colombia y tiene tres dimensiones:

- Transparencia de la gestión pública, que implica la existencia de reglas claras y conocidas para el ejercicio de la función pública (planeación, decisión, ejecución y evaluación de programas y planes), así como de controles para la vigilancia de las mismas.

- Transparencia en la rendición de cuentas, que conlleva la obligación de quienes actúan en función de otros, de responder eficaz y recíprocamente sobre los procesos y resultados de la gestión pública.
- Transparencia en el acceso a la información pública, que supone poner a disposición del público de manera completa, oportuna y permanente, la información sobre todas las actuaciones de la administración, salvo los casos que expresamente establezca la ley.

En este sentido, la transparencia no es un fin, sino un medio por el cual la administración pública se hace más eficiente y la ciudadanía conoce de antemano las actuaciones de sus servidores públicos, ya sea a través del comportamiento íntegro de los servidores públicos, de la constante rendición de cuentas de la gestión pública hacia los ciudadanos, y de la garantía del acceso a la información pública.

En los capítulos 6 y 7 se presenta un resumen de la Ley de Transparencia y del Derecho de Acceso a la Información Pública y de las herramientas de anticorrupción, atención al ciudadano, gestión del riesgo de corrupción, que han sido elaboradas bajo los parámetros de la normatividad vigente en Colombia.

4 PARTICIPACIÓN CIUDADANA, CONTROL SOCIAL Y TRANSPARENCIA APLICADA AL CICLO DE PROYECTOS

A continuación, se identifican los momentos en los cuales es factible y recomendable promover la participación ciudadana y el control social en el ciclo de vida de un proyecto de infraestructuras, por un lado, e incorporar acciones que propendan por la transparencia por otro.

Como se presenta en la siguiente tabla, tanto la participación ciudadana y control social, y la transparencia, si bien están presentes durante todo el ciclo del proyecto, cada una presenta diferentes grados de aplicación en función del momento en que se encuentre el proyecto.

	ETAPA PREINVERSIÓN				ETAPA INVERSIÓN	ETAPA OPERACIÓN	ETAPA EVALUACIÓN EX POST
	Módulo Identificación	Módulo Preparación	Módulo Evaluación	Módulo Programación			
Participación Ciudadana	Alto	Medio	Bajo	Bajo	Bajo	Alto	Alto
Control Social	Bajo	Medio	Alto	Alto	Alto	Alto	Medio
Transparencia	Medio	Bajo	Alto	Alto	Alto	Alto	Alto

Tabla 1. Niveles de Participación

Para facilitar el desarrollo del ejercicio propuesto en el presente capítulo, utilizaremos el acronimo “PCT” para referirnos a la Participación Ciudadana, Control Social y Transparencia.

4.1 PCT en la Etapa de Preinversión

Como se muestra en la tabla anterior, durante la Etapa de Preinversión las acciones propias del PCT tienen momentos de alto, medio o bajo grado de aplicación, dependiendo de la complejidad técnica y la reducción de la incertidumbre desde la identificación hasta la programación.

4.1.1 Módulo de Identificación

Con el proceso de identificación se persigue analizar y comprender tanto aquellas situaciones que afectan negativamente a un grupo de individuos como aquellas otras que representan posibles oportunidades de desarrollo para un territorio y su población.

Para este fin el formulador/estructurador, debe utilizar diversas técnicas como el árbol de problemas, el diagnóstico multidimensional, la matriz de involucrados y el árbol de objetivos, en cuyo desarrollo es pertinente la participación activa de la comunidad interesada e implicada con la necesidad u oportunidad objeto de análisis.

La entidad territorial puede promover la participación de grupos sociales ya existentes o invitar a conformar grupos de interés para enriquecer tanto el ejercicio como el resultado de la aplicación de las metodologías de identificación mencionadas en el párrafo anterior. Para que esta participación ciudadana no sea vista como un riesgo de creación de expectativas en la comunidad, la entidad territorial debe definir y comunicar claramente el alcance de la participación de los grupos invitados.

Para el efecto, la entidad territorial debe identificar grupos de interés, organizaciones sociales, grupos gremiales, grupos por afinidad, etc.; que estén directamente relacionados con la problemática o la oportunidad identificada, e invitarlos a participar por medios de comunicación locales de alta efectividad o invitaciones personalizadas. De acuerdo con la temática a abordar en la reunión, como referente para realizar un proceso de convocatoria amplio e incluyente, la entidad territorial puede guiarse por el “Mapa de Participación Ciudadana” construido por la Procuraduría General de la Nación en su documento denominado “Guía de la participación ciudadana”.

Con base en dicho mapa, los actores, organizaciones o grupos de interés pueden ser:

- Redes de apoyo seguridad ciudadana
- Veedurías ciudadanas o asociaciones de control social y auditoría social ya existentes (Comité de Desarrollo y Control Social de los servicios públicos domiciliarios; Consejo Ciudadano de Control de Gestión y Resultados de la Inversión Pública; Junta de Vigilancia de los servicios públicos; Veedurías ciudadanas)
- Vocales de control para servicios públicos
- Organizaciones No gubernamentales, Asociaciones de grupos vulnerables y minorías (Población víctima de la violencia, población en situación de discapacidad, grupos indígenas, afro descendientes, jóvenes, mujeres, campesinos, etc.)
- Consejos de participación comunitaria
- Comisión Nacional de Policía y Participación. (Red de apoyo ciudadana-Ciudad segura (Red de apoyo de la policía Nacional); Comités de seguridad y convivencia; Frentes de seguridad local.)

- Asociación de pacientes y organizaciones de protección de los ciudadanos; Asociaciones o ligas de usuarios de la salud, comités de la participación comunitaria en salud
- Participación y planeación urbanística
- Juntas de acción comunal y Juntas de vivienda.
- Juntas administradoras locales
- Comunidades indígenas y negritudes.
- Casas de Cultura
- Consejos Municipales de Desarrollo Rural
- Juntas Municipales de educación, personeros escolares y asociaciones de padres de familia, foros educativos municipales, gobiernos escolares, juntas municipales de juventud.
- Hogares comunitarios y Madres comunitarias.
- Consejos Municipales de la Juventud y redes de jóvenes por la paz
- Comités o Consejos de integración de la participación a nivel municipal.
- Comités de Prevención de Desastres
- Redes con las Cámaras de Comercio, Centros de competitividad y de productividad o cadenas productivas, gremios y organizaciones productivas
- Corporación para el desarrollo sostenible.
- Corporaciones Autónomas Regionales

Como se menciona, la participación activa y abierta de los grupos invitados puede implementarse en actividades adicionales tales como ejercicios de cartografía social⁸, definición de la población afectada y objetivo y en la caracterización de las diferentes alternativas de solución.

Esta participación debe ser entendida como un medio que permite la obtención de información primaria, que en un análisis posterior con la información técnica que disponga, permitirá detallar de forma precisa la problemática o la oportunidad que da origen al proyecto, describir la situación deseada e identificar alternativas de solución posibles, incluyendo la caracterización preliminar de la población objetivo, así como los actores que estarán vinculados directa o indirectamente en el desarrollo del proyecto.

En el módulo de identificación la entidad territorial puede levantar memorias de las sesiones de trabajo y sistematizar las conclusiones y los resultados concertados en cada uno de los ejercicios, de manera que, en aplicación del principio de transparencia, queden a disposición de las partes interesadas como parte del

⁸ **La Cartografía Social** es una técnica de trabajo que permite que tanto personas de la comunidad como académicos, profesionales, funcionarios públicos, y otros actores sociales, se sienten alrededor de una mesa, compartan, discutan y concerten puntos de vista, información y conocimientos sobre la realidad de un territorio determinado.

expediente⁹ que se habrá para el proceso de formulación y estructuración del proyecto. La entidad territorial, en función de su infraestructura tecnología podrá aprovecha los mecanismos de última tecnología para difundir la información pertinente clasificada como de carácter pública o abierta.

En este proceso es fundamental fortalecer las estrategias de comunicación de la entidad, estableciendo los canales y medios de comunicación idóneos para la interlocución, de acuerdo con las particularidades socioculturales, tecnológicas y geográficas de los grupos identificados.

De igual forma, es preciso identificar el tipo de lenguaje a utilizar en la interacción de la entidad con los ciudadanos, usuarios interesados, de manera que se adapta teniendo en cuenta el contexto, nivel de escolaridad y condiciones particulares de los interlocutores, para asegurar la máxima comprensión de los contenidos, enriquecer los diálogos y análisis colectivos.

Finalmente, y en materia de **control social** es aconsejable que los actores, organizaciones o grupos de interés ya existentes en el territorio sean informados, desde el principio, del proceso de formulación y estructuración que se inicia, entendido como el inicio de la ejecución de las políticas públicas establecidas en los planes de desarrollo, e invitados a participar en los ejercicios de construcción colectiva.

A manera de resumen, como se presenta a continuación, para cada uno de los grupos de actividad del proceso de identificación es altamente recomendable promover una amplia participación de las comunidades ya que su contribución garantiza que las alternativas de solución sean pertinentes y correspondan con la realidad del territorio.

GRUPO DE ACTIVIDAD	ACCIONES DE PCT
1 Identificación Problemática u oportunidad	Participación Ciudadana: En la construcción del Árbol de Problemas, es aconsejable una alta participación de la comunidad para una mayor profundidad de análisis.
2 Actores participantes	Participación Ciudadana: En la construcción de la Matriz de Participantes, la participación comunitaria es fundamental para elaborar un registro detallado de todas las personas o entidades relacionadas con la problemática u oportunidad identificada.
3 Población afectada-población objetivo	Control Social: Es recomendable que la población objetivo sea validada por los actores relacionados con la problemática u oportunidad, debidamente enmarcada y comprendida en un marco de restricciones de índole presupuestal, técnica o institucional.
4 Situación deseada y objetivo general	Participación Ciudadana: La comprensión y definición de los objetivos y metas del proyecto de manera conjunta entre la entidad territorial y las comunidades permite valorar la inversión pública y la apropiación requerida por el proyecto. Control Social: La validación y coherencia entre los objetivos y metas propuestos y los documentos de planeación del ente territorial.

⁹ Se recomienda que la entidad territorial como el formulador/estructurador para llevar un control adecuado del proceso de formulación y estructuración habrá y mantenga un expediente que de forma cronológica contenga los documentos generados en las diversas fases/etapas/módulos del proceso

GRUPO DE ACTIVIDAD	ACCIONES DE PCT
5 Configuración de alternativas	Participación Ciudadana: Realizar una exploración amplia de las diferentes posibilidades existentes para el logro de los objetivos establecidos es mucho más profundo y rico en contenido cuando se elabora involucrando el conocimiento de la comunidad sobre su territorio.
Transparencia: De las sesiones de trabajo levantar memorias y sistematizar las conclusiones y los resultados concertados en cada uno de los ejercicios, de manera que queden a disposición de las partes interesadas como parte del expediente que se habrá para el proceso de formulación y estructuración del proyecto.	

Tabla 2. PCT en Identificación

4.1.2 Módulo de Preparación

Durante el módulo de preparación, se desarrollan actividades eminentemente técnicas para la preparación de las alternativas de solución identificadas, mediante el registro de información proveniente de estudios especializados que permitan determinar todas aquellas variables que condicionan su ejecución, y que por tanto influyen en sus costos y beneficios.

Esta labor de preparación implica por parte del formulador/estructurador del proyecto recolectar información que permita reducir el nivel de riesgo en las Etapas de Inversión y Operación del proyecto.

En este contexto es necesario diferenciar las posibles acciones de participación ciudadana que enriquecen los resultados de los estudios señalados, de los posibles mecanismos de control social y transparencia aplicables a las actividades eminentemente técnicas.

De manera específica es aconsejable promover la participación de las comunidades en algunas de las actividades requeridas para el análisis de la necesidad u oportunidad, la definición de las posibilidades de localización del proyecto, el análisis de los riesgos que puede enfrentar la alternativa de solución estudiada, así como la identificación de los posibles impactos ambientales que se puedan producir.

Por el contrario, en la identificación de los bienes y servicios que generará cada alternativa de solución y los requisitos técnicos necesarios para producirlos, incluyendo la definición de ingresos y beneficios, costos de ejecución, operación y mantenimiento, no se prevé una participación directa de las comunidades, pero sí mecanismos de divulgación de los resultados alcanzados a los actores involucrados y a las instancias de control social existentes.

Por ejemplo, en el análisis de necesidades mediante la invitación a grupos focalizados, que pueden ser los que participaron en el proceso de identificación o nuevos grupos que se reconozcan, se pueden desarrollar reuniones participativas con la finalidad de enriquecer y validar los estudios de mercado, existentes o realizados en términos de pertinencia y vigencia. También pueden ser convocados para determinar en una primera instancia los diferentes bienes o servicios asociados a cada una de las alternativas de solución y las condiciones en las cuales la comunidad quisiera recibirlos en términos de calidad, cantidad y precio (Análisis de preferencia del consumidor).

En este mismo ejemplo, no es previsible la participación de las comunidades en la cuantificación del déficit existente entre la provisión del bien o servicio y su demanda, la proyección estadística de la oferta y la

demanda y/o en el análisis de proveedores de bienes o servicios complementarios o sustitutos. En este ejercicio es aconsejable establecer mecanismos de divulgación y publicación de los resultados obtenidos.

Al igual que en la definición del problema o la necesidad social identificada inicialmente, en el análisis de riesgos de cada alternativa de solución planteada, es susceptible convocar la participación ciudadana para realizar una revisión de las causas que generan su presencia, así como de las implicaciones o impactos que acarrearía el hecho de llegar a concretarse cada uno de estos en algún momento del tiempo.

Ya en las fases de análisis, donde se suman todos los estudios técnicos existentes y de conclusiones finales, no se realizan ejercicios participativos ya que son de competencia exclusiva del formulador/estructurador del proyecto, pero es altamente conveniente que se socialice el resultado final con aquellos grupos que participaron en las diversas reuniones convocadas. De igual forma es pertinente enviar documentos y memorias de las reuniones realizadas con las conclusiones y concertaciones de cada una, de manera que las mismas se sumen al expediente del proyecto de estructuración que se haya abierto.

Por lo anterior, para cada uno de los grupos de actividades del módulo de preparación, se identifican acciones de participación ciudadana para algunas y acciones de control social y transparencia para otros así:

GRUPO DE ACTIVIDAD	ACCIONES DE PCT
1 Análisis de la necesidad	<p>Participación Ciudadana: Es conveniente promover acciones de participación ciudadana en la identificación de las preferencias del consumidor sobre los bienes y servicios generados por las alternativas de solución.</p> <p>Control Social: Se deben clasificar y permitir el acceso a la documentación pertinente a las características de los bienes y servicios generados por el proyecto.</p> <p>Transparencia: Socializar las características de los bienes y servicios generados por el proyecto en correspondencia con las preferencias de la comunidad</p>
2 Estudio de localización	<p>Control Social: Se deben clasificar y permitir el acceso a la documentación pertinente a los resultados del análisis de micro localización.</p> <p>Transparencia: Se deben socializar los resultados del análisis de micro localización y validar los mismos con los actores involucrados.</p>
3 Análisis y gestión de riesgos	<p>Participación Ciudadana: La participación ciudadana en la identificación de riesgos, sus causas, impactos y probabilidad de ocurrencia robustece el ejercicio y facilita la gestión de los riesgos identificados con la participación de la comunidad.</p>
4 Requisitos técnicos de los productos	No Aplica.
5 Análisis Ambiental	<p>Participación Ciudadana: La participación de la comunidad facilita y enriquece la identificación de impactos ambientales, así como la construcción de posibles medidas de mitigación.</p>
6 Estudio Legal	No Aplica.

GRUPO DE ACTIVIDAD	ACCIONES DE PCT
7 Análisis de Sostenibilidad	Participación Ciudadana: La identificación de acciones de sostenibilidad relacionadas con el entorno (sociocultural, político, económico, ambiental y territorial) debe identificarse de manera participativa con los actores involucrados con la problemática u oportunidad.
8 Cadena de valor	No Aplica.
9 Costos de ejecución	Control Social: Se deben clasificar y permitir el acceso a la documentación pertinente al valor de la inversión. Transparencia: Se debe socializar el valor de la inversión.
10 Costos de operación y mantenimiento	Control Social: Se deben clasificar y permitir el acceso a la documentación pertinente a los costos de operación y mantenimiento, por rubros generales Transparencia: Se debe socializar los costos de operación y mantenimiento, por rubros generales.
11 Ingresos y Beneficios	Participación Ciudadana: Es aconsejable la participación de la comunidad en la identificación de los beneficios del proyecto, así como en su respectiva valoración monetaria.

Tabla 3. PCT en Preparación

Con el desarrollo de estas actividades el ente territorial está promoviendo no solo la participación ciudadana y la apropiación del proyecto en estudio, sino que también está abriendo espacios para que órganos o grupos de ciudadanos realicen de manera objetiva y desde el inicio del proyecto el control social que estimen pertinente sobre el desarrollo del mismo.

4.1.3 Módulo de Evaluación

El proceso de evaluación difiere en alcance y objetivo en las fases de perfil, prefactibilidad y factibilidad. En términos generales en las dos primeras la evaluación permite determinar si el proyecto, continúa a la siguiente fase de la Etapa de Preinversión o si por el contrario es necesario reformularlo, postergarlo o descartarlo. En la fase de factibilidad la evaluación concluye la Etapa de Preinversión ya sea recomendando el avance del proyecto a las Etapas de Inversión y Operación o indicando la conveniencia de rechazar o postergar la decisión de desarrollar el proyecto.

En términos generales el proceso de evaluación persigue determinar cuál alternativa rinde los mayores resultados para el bienestar de la sociedad en su conjunto, partiendo de la comparación de los beneficios logrados en términos de la disponibilidad de bienes y servicios y de los costos en los que se incurre por la utilización de los factores productivos durante un horizonte de tiempo. Esta evaluación se orienta a aportar los elementos necesarios para tomar una decisión informada respecto de la rentabilidad social que los fondos o fuentes de financiación públicas pueden esperar de las alternativas analizadas y con base en estas decidir cuál es la mejor alternativa de solución.

En este contexto, cuando se realice una evaluación multicriterio para la selección de alternativas (generalmente utilizada en la etapa de perfil) es altamente aconsejable la participación de la comunidad en la identificación y ponderación de criterios estratégicos.

Por el contrario, cuando se realicen una evaluación económica bajo las metodologías de análisis costo-beneficio o análisis costo-eficiencia, deberá ser elaborada técnicamente por el formulador/estructurador del proyecto, dado su alto nivel de especificidad técnica. Si bien este proceso de evaluación es de competencia exclusiva del formulador/estructurador del proyecto, se recomienda que el resultado final sea socializado junto con la metodología utilizada en el proceso, con aquellos grupos que participaron en las diversas reuniones convocadas en los procesos previos, así como los organismos o grupos de ciudadanos que desarrollan actividades de control social que hayan participado en instancias previas.

De acuerdo con lo anterior, en el cuadro siguiente se presentan un resumen de acciones de PCT recomendadas durante el módulo de evaluación:

GRUPO DE ACTIVIDAD	ACCIONES DE PCT
1. Flujo de caja a precios de mercado	Control Social: Se deben clasificar y permitir el acceso a la documentación pertinente a la información de los análisis realizados.
2. Flujo neto económico	
3. Flujo económico descontado - TSD	Transparencia: Por su especificidad técnica estas actividades deben ser desarrolladas por el formulador/estructurador del proyecto, pero el resultado final de las actividades debe ser socializado con los actores involucrados.
4. Indicadores de decisión	
5 Evaluación Multicriterio	Participación Ciudadana: En esta actividad se recomienda una amplia participación de la comunidad en la identificación y ponderación de criterios

Tabla 4. PCT en Evaluación

El documento de evaluación de alternativas y recomendación final deberá ser incluido en el expediente del proyecto de estructuración que se haya abierto.

4.1.4 Módulo de Programación

En este módulo el formulador/estructurador del proyecto tiene como propósito, determinar la forma de lograr el resultado del proyecto mediante la alternativa de inversión seleccionada, considerando elementos como los indicadores de producto y de gestión, las metas que se espera alcanzar y las fuentes de información que se tendrán en cuenta para realizar la verificación del progreso y las desviaciones entre lo planeado y lo realmente ocurrido durante la ejecución, las fuentes de financiación que se requieren para cubrir los costos y garantizar el cierre financiero según las competencias de las entidades a las que se solicitan dichos recursos y los supuestos o condiciones que se estime indispensable que ocurran para que se cumpla lo programado.

Toda vez que este proceso de programación parte de la compilación de la información pertinente de la alternativa seleccionada, se debe asegurar que aquella que tuvo su origen en las conclusiones y concertaciones con los diversos grupos de ciudadanos convocados en los procesos previos se reflejen de forma precisa, así como se deben evidenciar como se atendieron las posibles observaciones que los órganos o grupos de ciudadanos que hayan ejercido control social hayan manifestado sobre el proceso adelantado.

En este sentido, la preparación de la matriz de programación del proyecto, así como la identificación de las fuentes y mecanismos de financiación y de los potenciales esquemas de financiación, es un trabajo eminentemente técnico que debe ser adelantado por el formulador/estructurador del proyecto. De igual

forma, la redacción del documento final del proyecto y el diligenciamiento de la MGA respectiva son procesos que no requieren participación directa de la comunidad, pero que si deben ser ampliamente socializados y difundidos para dotarlos de transparencia y facilitar los futuros mecanismos de control social.

Es imprescindible que el capítulo de seguimiento, monitoreo y evaluación del proyecto incorpore mecanismos de participación ciudadana, control social y rendición de cuentas, este último como mecanismos de transparencia, incluyendo planes específicos con objetivos, resultados, actividades, responsables y presupuesto que garantice su implementación.

En el siguiente cuadro se resumen las acciones de PCT en el módulo de programación:

GRUPO DE ACTIVIDAD	ACCIONES DE PCT
1 Matriz de Programación	<p>Control Social: Se deben clasificar y permitir el acceso a la documentación pertinente a la programación del proyecto señalando las actividades de PCT durante la Etapa de Inversión y Operación.</p> <p>Transparencia: El formulador/estructurador del proyecto deberá socializar los documentos de programación del proyecto señalando las actividades de PCT durante la Etapa de Inversión y Operación, incluyendo la construcción participativa de los planes específicos a los que haya lugar.</p>
2 Documento de Fuentes de Financiación	
3 Documento del Proyecto	
4 MGA diligenciada	

Tabla 5. PCT en Programación

4.2 PCT en la Etapa de Inversión

La Etapa de Inversión incluye una serie de acciones iniciales, principalmente relacionadas con la selección de la entidad responsable del desarrollo de la obra física, la suscripción del contrato respectivo, así como la selección de la firma que realizará la interventoría en los casos que aplique en cumplimiento de lo establecido en la Ley 80 de 1993 y Ley 1474 de 2011 entre otras.

Durante la ejecución y desarrollo de la obra, se ponen en marcha todas las actividades planeadas para cumplir el alcance y los objetivos propuestos por el proyecto.

En este contexto se deben aplicar principios de control social y transparencia durante el proceso de selección y contratación de la entidad responsable de la realización de la obra, en aplicación de la normatividad que para el efecto se tiene en el marco normativo colombiano, entre las cuales se destacan las relacionadas con transparencia, anticorrupción, reducción de trámites y las reglamentaciones emitidas específicamente por Colombia Compra Eficiente. Adicional a los mecanismos institucionales se sugiere informar a los actores involucrados con el proyecto el inicio del proceso de selección y contratación de la firma encargada de materializar el proyecto por los mecanismos más efectivos a nivel local.

Durante la ejecución y desarrollo de la obra, se deben promover y prever espacios de control social a lo largo del cronograma de obra, especialmente en los momentos que se definan como hitos relevantes en la ejecución del proyecto. De igual forma, se deben desarrollar reuniones informativas con los actores vinculados al proyecto, incluyendo los detallados en el módulo de identificación de la Etapa de Preinversión y construir, si es del caso, estrategias de gestión tendientes a minimizar los potenciales conflictos generados por los aspectos adversos que podrían llegar a representar la ejecución de la obra sobre cada uno de ellos.

4.3 PCT en la Etapa de Operación

La Etapa de Operación, abarca el periodo de tiempo desde la entrega de la obra física hasta la culminación de la vida útil estimada de la infraestructura y por tanto contempla mecanismos permanentes para garantizar la sostenibilidad de la operación, así como la entrega de los bienes y/o servicios generados por el proyecto.

Esta etapa contempla la definición y, si es el caso, la selección de la entidad encargada de la operación de la infraestructura, así como las acciones de mantenimiento requeridas, administración de personal, equipo y materiales, adquisición de insumos y suministros para la generación de los bienes o servicios, la elaboración de presupuestos y la rendición de cuentas de acuerdo con la normatividad vigente. De igual forma, durante la Etapa de Operación es previsible la realización de inversiones que optimicen los procesos de generación de los bienes y servicios generados por la infraestructura.

Durante el proceso de selección y contratación, como en todo proceso público se deben aplicar principios de control social y transparencia en aplicación de la normatividad vigente. Al igual que en la Etapa de Inversión es aconsejable informar a los actores involucrados con el proyecto desde el inicio del proceso de selección hasta la contratación del operador.

Desde el punto de vista de la sostenibilidad, es necesaria la definición de acciones puntuales relacionadas no solo con la generación de ingresos para la operación y mantenimiento, sino para prevenir, controlar, encauzar o motivar las dinámicas territoriales que puedan afectar positiva o negativamente la infraestructura propiamente dicha, su uso adecuado y la entrega oportuna de los bienes y/o servicios que genera en términos de cantidad, calidad y precio.

En este sentido, adicional a las actividades propias de la gerencia y administración de la infraestructura el operador deberá adelantar de manera periódica acciones de PCT en un marco de responsabilidad social empresarial que contribuya con el desarrollo territorial y la mejora de las condiciones de vida de la población en su área de influencia.

Ejemplos específicos de estas actividades podrían ser la implementación de planes de veeduría ciudadana, planes de sostenibilidad, programas y proyectos responsabilidad social empresarial entre otros.

4.4 PCT en la Etapa de Evaluación Ex Post

Durante esta etapa, con diferentes metodologías y herramientas, se realiza una evaluación del cumplimiento o alcance de los fines perseguidos por la ejecución del proyecto en especial los impactos sociales positivos o negativos logrados en términos del cambio en el bienestar de la población después de finalizar la Etapa de operación del proyecto. Por lo general se realiza cinco (5) años después de finalizado el proyecto.

En este proceso es fundamental vincular a la población objetivo en la medición del cambio de bienestar y vincular grupos de control que sirvan de referente de comparación. De igual forma, reviste trascendental importancia socializar los resultados de la evaluación con los actores involucrados con el proyecto y con la población objeto del mismo. La evaluación ex post debe servir para retroalimentar futuras intervenciones de la entidad territorial.

5 MARCO REFERENCIAL DEL CONTROL SOCIAL EN COLOMBIA

El **control social**¹⁰ es el derecho y el deber de los ciudadanos a participar de manera individual o a través de sus organizaciones, redes sociales e instituciones, en la vigilancia de la gestión pública y sus resultados.

5.1 Principios del Control Social

Las personas, entidades y organizaciones que ejerzan el control social lo harán con base en los **principios**¹¹ de:

- Oportunidad: Buscando el impacto preventivo de su acción, informando en el momento adecuado.
- Solidaridad: Por cuanto se actúa para y en representación de las comunidades destinatarias de los bienes y servicios públicos, centrados en el interés general y, con especial énfasis, en el interés de los sectores marginados o más vulnerables de la población.
- Transparencia: A fin de garantizar el ejercicio de los derechos, deberes, instrumentos y procedimientos consagrados en la ley, la gestión del Estado y de las entidades y organizaciones que ejerzan el control social deberán asegurar el libre acceso de todas las personas a la información y documentación relativa a las actividades de interés colectivo de conformidad con lo dispuesto en la ley y en las normas vigentes sobre la materia.
- Igualdad: El acceso de las entidades y organizaciones que ejerzan el control social a los espacios de participación en el control de la gestión pública, así como la utilización por ellas de los instrumentos y procedimientos previstos en la ley y las demás normas vigentes, se hará siempre en condiciones de igualdad y de respeto a la diversidad.
- Responsabilidad: La participación de las entidades y organizaciones que ejerzan el control social en la gestión pública se fundamenta en la colaboración de los particulares, sus organizaciones y las autoridades públicas en el cumplimiento de los fines del Estado. Por ello, el ejercicio de los derechos y deberes que a cada uno le son propios conlleva la obligación de responder en cada caso frente a sus miembros, la sociedad y el Estado.
- Eficacia: Los derechos, deberes, instrumentos y procedimientos establecidos en la Ley deberán contribuir a la adecuación de las acciones públicas, a la satisfacción de las necesidades colectivas y al logro de los fines del Estado social de derecho.
- Objetividad: La actividad de las entidades y organizaciones que ejerzan el control social deben guiarse por criterios objetivos que impriman certeza a sus conclusiones y recomendaciones y las alejen de toda posible actitud parcializada o discriminatoria.
- Legalidad: Ya sea en acciones emprendidas en forma directa o acciones adelantadas con el concurso de órganos públicos de control, las acciones de las entidades y organizaciones que ejerzan el control

10 Art. 60 Ley 1757 de 2015,

11 Art. 66 Ley 1757 de 2015 y Arts. 10 al 14 de la Ley 850 de 2003

social se deben realizar de conformidad con los medios, recursos y procedimientos que ofrecen las leyes y los estatutos de la entidad, en el caso de las organizaciones de la sociedad civil.

5.2 Objetivos del Control Social

Son **objetivos**¹² del control social:

- Fortalecer la cultura de lo público en el ciudadano.
- Contribuir a mejorar la gestión pública desde el punto de vista de su eficiencia, su eficacia y su transparencia.
- Prevenir los riesgos y los hechos de corrupción en la gestión pública, en particular los relacionados con el manejo de los recursos públicos.
- Fortalecer la participación ciudadana para que esta contribuya a que las autoridades hagan un manejo transparente y eficiente de los asuntos públicos.
- Apoyar y complementar la labor de los organismos de control en la realización de sus funciones legales y constitucionales.
- Propender por el cumplimiento de los principios constitucionales que rigen la función pública.
- Promover el liderazgo y la participación con miras a democratizar la gestión pública.
- Poner en evidencia las fallas en la gestión pública por parte de agentes estatales y no estatales, y formular propuestas para mejorarla.
- Contribuir a la garantía y al restablecimiento de los derechos sociales, económicos y culturales.

5.3 Sujetos del Control Social

Pueden ser **sujetos al control social**¹³ y **objeto de vigilancia ciudadana** todos los aspectos de la Gestión Pública a todos los niveles de la administración; salvo los aspectos que sean reservados.

Todos los contratos que celebren las instituciones del Estado, estarán sujetos a la vigilancia por parte de las personas, entidades y organizaciones que quieran hacerlo, de conformidad con la normatividad vigente en la materia.

En tal sentido, las entidades del Estado y las entidades privadas que presten servicios públicos domiciliarios o realicen proyectos con recursos públicos deberán garantizar el ejercicio del derecho al control social. Para tal efecto deberán entregar información relacionada con la prestación del servicio público domiciliario (si es del caso), el proyecto o el uso de los recursos públicos y de acuerdo con los objetivos perseguidos por el control social correspondiente, según sea el caso a los agentes de control para el ejercicio de su función y brindar las condiciones y las garantías necesarias a los ciudadanos, las organizaciones y redes para que puedan ejercer ese derecho.

12 Art. 64 Ley 1757 de 2015,

13 Art. 65 Ley 1757 de 2015,

Los representantes legales de las entidades públicas o privadas encargadas de la ejecución de un programa, proyecto, contrato o del cumplimiento de un servicio público domiciliario a nivel nacional, departamental o municipal deberán por iniciativa propia o a solicitud de un ciudadano o de una organización civil informar a los ciudadanos y a las organizaciones civiles a través de un medio de amplia difusión en el respectivo nivel territorial, para que en caso de querer hacerlo realicen el control social correspondiente.

5.4 Modalidades del Control Social

Se puede desarrollar el control social a través de diferentes **modalidades**¹⁴ en los términos de las leyes que las regulan, y a través del ejercicio de los derechos **constitucionales**¹⁵ dirigidos a hacer control a la gestión pública y sus resultados, algunas de estas modalidades son:

- Las veedurías ciudadanas¹⁶
- Las Juntas de vigilancia
- Los Comités de Desarrollo y Control Social de los Servicios Públicos Domiciliarios
- Las auditorías ciudadanas
- Las instancias de participación ciudadana¹⁷

5.5 Derechos y Responsabilidades de los ciudadanos

Son **derechos de los ciudadanos**¹⁸ en el desarrollo de las instancias de participación ciudadana:

- Participar en las fases de planeación, implementación, seguimiento y evaluación de la gestión pública y control político.
- Ser informado oportunamente y con claridad sobre el derecho a la participación ciudadana sus contenidos, las formas y procedimientos para su ejercicio y, las entidades de las administraciones públicas con las cuales debe relacionarse de acuerdo a los temas que son de su interés incentivar.
- En el caso de las expresiones asociativas formales e informales, ser sujeto por parte de las administraciones públicas de acciones enfocadas a su fortalecimiento organizativo para participar de manera más cualificada en las distintas instancias de participación ciudadana, respetando en todo caso su autonomía.
- Recibir información oportuna y veraz para poder ejercer las acciones de participación.
- Recibir capacitación para una mayor comprensión de la gestión pública y las políticas públicas.

Son **responsabilidades de los ciudadanos**¹⁹ en el ejercicio de su derecho a la participación ciudadana:

14 Art. 63 Ley 1757 de 2015,

15 Art. 270 de la Constitución Política

16 Art. 9 y ss de la ley 850 de 2003

17 http://www.procuraduria.gov.co/html/sitio_guia/docs/Cartilla_Guia_participacion.pdf

18 Art. 102 Ley 1757 de 2015

19 Art. 103 Ley 1757 de 2015

- Informarse sobre los aspectos de interés público sobre los cuales pretenden promover discusiones públicas, sobre aquellos sometidos a discusión por las autoridades públicas o, sobre aquellos que dispongan las instancias que integran la oferta institucional de instancias de participación ciudadana, así como de las competencias fijadas a las entidades de la institucionalidad con las cuales interactúa.
- Respetar las decisiones tomadas en las instancias de participación ciudadana de acuerdo a las prioridades concertadas de manera colectiva por los actores participantes de las mismas.
- Para el caso de las expresiones asociativas formales, rendir cuentas a quienes las integran y/o a las comunidades a las que representan de las discusiones y decisiones adoptadas en el marco del desenvolvimiento de la instancia de participación ciudadana.

5.6 Deberes del Estado

Son **deberes**²⁰ del Estado, en todos sus niveles de organización territorial nacional, bajo el liderazgo de las administraciones, las obligaciones de:

- Promover, proteger, implementar y acompañar instancias de participación.
- Garantizar la participación ciudadana en los temas de planeación del desarrollo, de políticas sociales, de convivencia ciudadana y reconciliación, y de inclusión de poblaciones tradicionalmente excluidas.
- Respetar, acompañar y tomar en consideración las discusiones de las instancias de participación no establecidas en la oferta institucional y que sean puestas en marcha por iniciativa de la ciudadanía tales como redes ciudadanas y mesas de trabajo y discusión sectorial e intersectorial, entre otras.
- Proteger a los promotores de las instancias de iniciativa ciudadana para que se puedan desenvolver en condiciones apropiadas sus ejercicios de participación ciudadana.
- Asistir a las convocatorias realizadas por las instancias de participación de iniciativa ciudadana a las que sean invitados toda vez que en ellas se debatan asuntos de su competencia.
- Emitir concepto sobre las sugerencias, recomendaciones y propuestas presentadas de manera formal y derivadas del desarrollo de las instancias de participación de iniciativa ciudadana o gubernamental que no se encuentran dentro de la oferta institucional.
- Cumplir los compromisos a los que se llegue en desarrollo de las instancias de participación dentro de los plazos pactados en las mismas.
- Convocar de manera amplia y democrática a los ciudadanos a las instancias de participación con anticipación suficiente, sin privilegiar a unos ciudadanos sobre otros y haciendo uso de todos los canales de información disponibles.
- Llevar a cabo los ejercicios de consulta de manera amplia y deliberativa, comprendiendo que la presencia de la ciudadanía no se debe invocar para legitimar los intereses de los gobernantes o de

20 Art. 104 Ley 1757 de 2015

los promotores ciudadanos de las instancias vinculadas a la oferta institucional, sino para alimentar la gestión y el debate público con las opiniones de las personas.

- Blindar el desarrollo de este tipo de ejercicios de la influencia de los actores armados ilegales o de otras fuentes de ilegalidad.
- Propiciar las acciones pertinentes y necesarias de fortalecimiento de las capacidades institucionales de sus dependencias para garantizar el derecho a la participación ciudadana.
- Convocar de manera amplia, cumplida y constante a las instancias de discusión, llevando un adecuado control de la información allí producida, así como del cumplimiento de las decisiones y/o sugerencias.
- No conformar estas instancias con criterios políticos.
- Brindar asistencia técnica y acompañar la cualificación de los debates ciudadanos, así como el fortalecimiento de las capacidades de quienes integran estas instancias.
- Capacitar y promover a la ciudadanía en las formas eficiente y efectiva de presentar las denuncias sobre los diversos casos a que haya lugar, al igual de mostrarles las instancias competentes dentro del Estado colombiano para recepción de dichas denuncias.

6 MARCO REFERENCIAL DE LA TRANSPARENCIA

6.1 Objetivo

El Marco normativo está dado por Ley 1712 de 2014²¹, conocida como la Ley de Transparencia y del Derecho de Acceso a la Información Pública, y **su objetivo** es regular el derecho de acceso a la información pública que tienen todas las personas, los procedimientos para el ejercicio y la garantía del derecho fundamental, así como las excepciones a la publicidad de la información pública.

6.2 Principios

La Ley de Transparencia y del Derecho de Acceso a la Información Pública define los siguientes **principios**:

- Principio de máxima publicidad para titular universal. Toda información en posesión, bajo control o custodia de un sujeto obligado es pública y no podrá ser reservada o limitada sino por disposición constitucional o legal, de conformidad con la presente ley.
- Principio de transparencia. Principio conforme al cual toda la información en poder de los sujetos obligados definidos en esta ley se presume pública, en consecuencia, de lo cual dichos sujetos están en el deber de proporcionar y facilitar el acceso a la misma en los términos más amplios posibles y a través de los medios y procedimientos que al efecto establezca la ley, excluyendo solo aquello que esté sujeto a las excepciones constitucionales y legales y bajo el cumplimiento de los requisitos establecidos en esta ley.

21 <http://www.secretariassenado.gov.co/index.php/vigencia-expresa-y-sentencias-de-constitucionalidad>

- Principio de buena fe. En virtud del cual todo sujeto obligado, al cumplir con las obligaciones derivadas del derecho de acceso a la información pública, lo hará con motivación honesta, leal y desprovista de cualquier intención dolosa o culposa.
- Principio de facilitación. En virtud de este principio los sujetos obligados deberán facilitar el ejercicio del derecho de acceso a la información pública, excluyendo exigencias o requisitos que puedan obstruirlo o impedirlo.
- Principio de no discriminación. De acuerdo al cual los sujetos obligados deberán entregar información a todas las personas que lo soliciten, en igualdad de condiciones, sin hacer distinciones arbitrarias y sin exigir expresión de causa o motivación para la solicitud.
- Principio de gratuidad. Según este principio el acceso a la información pública es gratuito y no se podrá cobrar valores adicionales al costo de reproducción de la información.
- Principio de celeridad. Con este principio se busca la agilidad en el trámite y la gestión administrativa. Comporta la indispensable agilidad en el cumplimiento de las tareas a cargo de entidades y servidores públicos.
- Principio de eficacia. El principio impone el logro de resultados mínimos en relación con las responsabilidades confiadas a los organismos estatales, con miras a la efectividad de los derechos colectivos e individuales.
- Principio de la calidad de la información. Toda la información de interés público que sea producida, gestionada y difundida por el sujeto obligado, deberá ser oportuna, objetiva, veraz, completa, reutilizable, procesable y estar disponible en formatos accesibles para los solicitantes e interesados en ella, teniendo en cuenta los procedimientos de gestión documental de la respectiva entidad.
- Principio de la divulgación proactiva de la información. El derecho de acceso a la información no radica únicamente en la obligación de dar respuesta a las peticiones de la sociedad, sino también en el deber de los sujetos obligados de promover y generar una cultura de transparencia, lo que conlleva la obligación de publicar y divulgar documentos y archivos que plasman la actividad estatal y de interés público, de forma rutinaria y proactiva, actualizada, accesible y comprensible, atendiendo a límites razonables del talento humano y recursos físicos y financieros.
- Principio de responsabilidad en el uso de la información. En virtud de este, cualquier persona que haga uso de la información que proporcionen los sujetos obligados, lo hará.

6.3 Los Sujetos Obligados

Son sujetos obligados²² las personas naturales o jurídicas, de derecho privado o públicas determinadas en el artículo 5° de la citada Ley, sobre los cuales recae la obligación de brindar la información solicitada por las personas y a su vez, la obligación de publicar proactivamente su información en sitios como la web de cada uno de los sujetos obligados.

Tienen la condición de sujetos obligados los siguientes:

22 Sentencia de la Corte Constitucional C-274 de 2013

- Toda entidad pública, incluyendo las pertenecientes a todas las Ramas del Poder Público, en todos los niveles de la estructura estatal, central o descentralizada por servicios o territorialmente, en los órdenes nacional, departamental, municipal y distrital; entre ellos están la Presidencia de la República, la Vicepresidencia de la República, los Ministerios, las Superintendencias, el Consejo Superior de la Judicatura, la Corte Suprema de Justicia, la Corte Constitucional, el Consejo de Estado, las Gobernaciones y sus entidades, las Asambleas Departamentales, las Alcaldías, los Concejos Municipales, las Secretarías Municipales, etc.
- Los órganos, organismos y entidades estatales independientes o autónomos y de control por ejemplo la Procuraduría General de la Nación, la Fiscalía General de la Nación, la Contraloría General de la República, las Agencias Nacionales del Estado de Naturaleza Especial, las Corporaciones Autónomas Regionales, el Banco de la República, entre otros.
- Las personas naturales y jurídicas, públicas o privadas, que presten función pública, que presten servicios públicos respecto de la información directamente relacionada con la prestación del servicio público, por ejemplo, Empresas Sociales del Estado, las Sociedades Públicas por Acciones, las Empresas Oficiales de Servicios Públicos Domiciliarios, las Empresas de Servicios Públicos Domiciliarios, los Establecimientos Públicos como la Escuela Superior de Administración Pública, el Instituto Nacional de Vías, el Instituto Nacional Penitenciario, el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, las EPS, las IPS, las ARL, las Notarías, los Fondos de Pensiones, y las Cajas de Compensación, los Centros Educativos, las Universidades, las Cámaras de Comercio, etc.
- Cualquier persona natural, jurídica o dependencia de persona jurídica que desempeñe función pública o de autoridad pública, respecto de la información directamente relacionada con el desempeño de su función, por ejemplo, los Tribunales de Ética Médica, las Cámaras de Comercio, los Cabildos Indígenas, los Consejos Comunitarios, los Asociaciones Gremiales.
- Los partidos o movimientos políticos y los grupos significativos de ciudadanos²³; por ejemplo, el partido Liberal Colombiano, el Partido Conservador, el Partido Verde, el Partido Cambio Radical, el Polo Democrático, entre otros.
- Las entidades que administren instituciones parafiscales, fondos o recursos de naturaleza u origen público, por ejemplo, los Administradores de Parafiscales como Fedegan, las Empresas Industriales y Comerciales del Estado como INDUMIL, Colpensiones, el Fondo Nacional del Ahorro, los Contratistas del Estado, entre otros.

6.4 Excepciones al Derecho fundamental

La Ley de Transparencia y del Derecho de Acceso a la Información Pública consagró dos excepciones al derecho fundamental de acceso a la información pública, uno cuando la información es calificada como clasificada y otra, cuando la información pública es calificada como reservada.

23 Ley 130 de 1994

6.4.1 Información Clasificada

El artículo 18 de la Ley establece que la información pública puede ser exceptuada por daños a los derechos de las personas naturales o jurídicas cuando la misma sea clasificada, razón por la cual, el acceso a la misma podrá ser rechazado o denegado de manera motivada y por escrito, siempre que el acceso pudiere causar un daño a los siguientes derechos:

- El derecho de toda persona a la intimidad, bajo las limitaciones propias que impone la condición de servidor público, en concordancia con lo estipulado;
- El derecho de toda persona a la vida, la salud o la seguridad;
- Los secretos comerciales, industriales y profesionales, así como los estipulados en el parágrafo del artículo 77 de la Ley 1474 de 2011.

6.4.2 Información Reservada

El artículo 19 de la Ley de Transparencia y del Derecho de Acceso a la Información Pública establece que se exceptúa el otorgar una determinada información por daño a los intereses públicos, razón por la cual la califica de reservada y es por ello que el acceso a la misma podrá ser rechazado o denegado de manera motivada y por escrito en las siguientes circunstancias, siempre que dicho acceso estuviere expresamente prohibido por una norma legal o constitucional, en las siguientes causales:

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

Del mismo modo, y según lo dispuesto en el parágrafo del artículo en mención, se exceptúan los documentos que contengan las opiniones o puntos de vista que formen parte del proceso deliberativo de los servidores públicos.

6.5 Tipos y tiempos para resolver solicitudes

TIPO SOLICITUD	DESCRIPCIÓN	TIEMPO DE RESPUESTA
Solicitud de Información	La persona solicita datos, documentos o información que el sujeto obligado genere, obtenga, adquiera o controle	10 días hábiles después de la recepción ²⁴
Derecho de Petición de Interés General	La persona pide la intervención o actuación del sujeto obligado frente a una situación específica que afecta al público	15 días hábiles después de la recepción ²⁵
Derecho de petición de Interés particular	La persona busca que se le reconozca un derecho, que el sujeto obligado intervenga o actúe frente a una situación particular que la afecta directamente o que entregue información que se refiere a sí misma	15 días hábiles después de la recepción ²⁶
Derecho de petición de Consulta	La persona busca una orientación, consejo o punto de vista del sujeto obligado frente a materias a cargo de éste	30 días hábiles después de la recepción ²⁷
Petición entre autoridades	Una autoridad hace una petición de información o documentos a otra	10 días hábiles después de la recepción ²⁸

Tabla 6. Tipos y tiempos para resolver solicitudes

Los anteriores términos podrán prorrogarse cuando excepcionalmente no fuere posible resolver la petición en el plazo señalado, y la autoridad deberá informar de inmediato y antes del vencimiento del término al interesado expresando los motivos de la demora y señalando a la vez el plazo razonable en que se resolverá o dará respuesta.

7 HERRAMIENTAS Y RECOMENDACIONES (BUENAS PRÁCTICAS)

En el presente capítulo enunciaremos las herramientas que a la fecha han formulado las entidades encargadas para desarrollo las políticas respectivas.

7.1 Plan Anticorrupción y de Atención al Ciudadano²⁹

El Plan Anticorrupción y de Atención al Ciudadano está integrado por políticas autónomas e independientes que se articulan bajo un solo objetivo, la promoción de estándares de transparencia y lucha contra la corrupción. Sus componentes gozan de metodologías propias para su implementación, por lo tanto, no

²⁴ Ley 1755 de 2015 Art. 14 Núm. 1

²⁵ Ley 1755 de 2015 Art. 14

²⁶ Ley 1755 de 2015 Art. 14

²⁷ Ley 1755 de 2015, artículo 14, numeral 2.

²⁸ Ley 1755 de 2015, artículo 14, numeral 30.

²⁹ Ley 1474 de 2011, Artículo 73.

implica desarrollar actividades diferentes o adicionales a las que ya vienen ejecutando las entidades en desarrollo de dichas políticas. Y deberá seguir los lineamientos contenidos en los documentos "Estrategias para la Construcción del Plan Anticorrupción y de Atención al Ciudadano - Versión 2 - 2015" y en la "Guía para la Gestión del Riesgo de Corrupción - 2015".

7.1.1 Estrategias para la Construcción del Plan Anticorrupción y de Atención al Ciudadano (Versión 2)³⁰

Componentes del Plan Anticorrupción y de Atención Al Ciudadano

- **Gestión del Riesgo de Corrupción**

La Gestión del Riesgo de Corrupción - Mapa de Riesgos de Corrupción y medidas para mitigar los riesgos es una herramienta que le permite a la entidad identificar, analizar y controlar los posibles hechos generadores de corrupción, tanto internos como externos. A partir de la determinación de los riesgos de posibles actos de corrupción, sus causas y sus consecuencias se establecen las medidas orientadas a controlarlos.

Entidad líder de política: Departamento Administrativo de la Presidencia de la República – Secretaría de Transparencia³¹.

- **Racionalización de Trámites.**

Facilita el acceso a los servicios que brinda la administración pública, y les permite a las entidades simplificar, estandarizar, eliminar, optimizar y automatizar los trámites existentes, acercando el ciudadano a los servicios que presta el Estado, mediante la modernización y el aumento de la eficiencia de sus procedimientos.

Entidad líder de política: Función Pública – Dirección de Control Interno y Racionalización de Trámites³².

- **Mecanismos para mejorar la Atención al Ciudadano.**

Centra sus esfuerzos en garantizar el acceso de los ciudadanos a los trámites y servicios de la Administración Pública conforme a los principios de información completa, clara, consistente, con altos niveles de calidad, oportunidad en el servicio y ajuste a las necesidades, realidades y expectativas del ciudadano.

Entidad líder de política: DNP–Programa Nacional de Servicio al Ciudadano³³.

- **Rendición de Cuentas.**

Expresión del control social que comprende acciones de petición de información, diálogos e

30 <http://www.secretariatransparencia.gov.co/secretaria/Documents/Estrategia-Construccion-Plan-Anticorrupcion-Atencion-Ciudadano-v2.pdf>

31 <https://www.funcionpublica.gov.co/documents/418537/616038/Estrategias+para+la+anticorrupci%C3%B3n+del+Plan+Anticorrupci%C3%B3n+y+de+atenci%C3%B3n+al+ciudadano.pdf/7ea56bcc-82b1-49eb-b71a-8215964d32cc>

32 Sus lineamientos se encuentran en la página: www.secretariatransparencia.gov.co

33 Sus lineamientos se encuentran en los portales: www.funcionpublica.gov.co , opción "Gestión institucional– Política antitrámites y www.suit.gov.co

33 Sus lineamientos se encuentran en la página: www.dnp.gov.co

incentivos. Busca la adopción de un proceso transversal permanente de interacción entre servidores públicos —entidades— ciudadanos y los actores interesados en la gestión de los primeros y sus resultados. Así mismo, busca la transparencia de la gestión de la Administración Pública para lograr la adopción de los principios de Buen Gobierno.

El Departamento Administrativo de la Función Pública, ha estructurado el Manual Único de Rendición de Cuentas³⁴, el cual incluye los lineamientos metodológicos con las orientaciones básicas para el diseño de la estrategia de rendición de cuentas, atendiendo el marco general de la política nacional fijada en el Conpes 3654 de abril de 2010 y el artículo 78 de la Ley 1474 de 2011.

Entidad líder de política: Función Pública – Proyecto Democratización de la Administración Pública³⁵.

- **Mecanismos para la Transparencia y Acceso a la Información**

Recoge los lineamientos para la garantía del derecho fundamental de acceso a la información pública, según el cual toda persona puede acceder a la información pública en posesión o bajo el control de los sujetos obligados de la ley, excepto la información y los documentos considerados como legalmente reservados.

Entidad líder de política: Departamento Administrativo de la Presidencia de la República – Secretaría de Transparencia³⁶.

7.1.2 *Guía para la Gestión del Riesgo de Corrupción*³⁷

La Secretaría de Transparencia de la Presidencia de la República, ha establecido la metodología para la Gestión del Riesgo de Corrupción, como un instrumento de tipo preventivo para analizar, valorar, tratar, comunicar, monitorear, revisar y realizar seguimiento a los riesgos de corrupción, e incorporando el concepto del impacto en la valoración del riesgo de corrupción.

La guía establece que la Gestión del Riesgo de Corrupción se debe construir en cinco etapas que las describe de la siguiente forma:

34 <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/es/biblioteca-virtual/rendicion-de-cuentas/manual-unico-de-rendicion-de-cuentas>

35 Sus lineamientos se encuentran en la página: www.funcionpublica.gov.co

36 Sus lineamientos se encuentran en la página: www.secretariatransparencia.gov.co

37 <http://www.secretariatransparencia.gov.co/secretaria/Documents/guia-gestion-riesgo-corrupcion-2015.pdf> o

<https://www.funcionpublica.gov.co/documents/418537/616038/GUIA+PARA+LA+GESTION+DE+RIESGO+DE+CORRUPCION+%282%29.pdf/e301def2-8218-4205-a320-99c3ef9989f6>



Gráfico 2. Etapas de la gestión del riesgo de la corrupción

Política de Administración del Riesgo de Corrupción

La primera etapa hace referencia a la definición de la Política de Administración de Riesgos de Corrupción, por parte de la alta dirección de la entidad quienes deben formular los lineamientos para el tratamiento, manejo y seguimientos de los riesgos.

Esta política se puede implementar a través de manuales o guías que la entidad expida teniendo en cuenta entre otros los objetivos que se espera lograr, las estrategias para establecer cómo se va a desarrollar la política; las acciones que se van a desarrollar contemplando el tiempo, los recursos, los responsables y el talento humano requerido; y los mecanismos de seguimiento y valuación a la implementación y efectividad de las políticas los cuales deben seguir los lineamientos.

Construcción del Mapa de Riesgo de Corrupción

En la segunda etapa, se desarrolla la metodología para la Construcción del Mapa de Riesgos de Corrupción, partiendo de la identificación de los riesgos de gestión y de corrupción; así mismo, se propone un mecanismo para facilitar la formulación de este último. Igualmente, establece la utilización de las herramientas para valorar el riesgo de corrupción, a través de la combinación de la probabilidad de ocurrencia del evento y el impacto que su materialización provoque en la entidad.

Será la oficina de planeación o quien haga sus veces a quien le corresponde liderar el proceso de construcción del Mapa de Riesgos de Corrupción y su consolidación posterior, pero serán los responsables de las áreas y/o procesos quienes adelanten la elaboración del Mapa de Riesgo de su competencia.

La guía plantea que la primera actividad para la construcción del mapa de riesgo de corrupción de una entidad, es la Identificación, la cual tiene el propósito de conocer las fuentes de los riesgos, sus causas y sus posibles consecuencias. Para el desarrollo de esta actividad se debe tener como referente la misión y los objetivos de la entidad; estableciendo el contexto en que se desenvuelve tanto el interno (condiciones que se relacionan con la estructura, cultura organizacional, el cumplimiento de planes, programas/proyectos, procesos/procedimientos, sistemas de información, modelo de operación, recursos humanos y económicos) como el externo (condiciones económicas, sociales, culturales, políticas, legales, ambientales o tecnológicas).

Definido el contexto, se deben identificar los riesgos de corrupción inherentes al desarrollo de la actividad de la entidad, la cual se operacionaliza a través de procesos, en este sentido se deben tener en cuenta los procesos estratégicos, misionales, de apoyo y de evaluación de la entidad.

La segunda actividad a realizar es la valoración de los riesgos de corrupción que se identifiquen, la valoración busca medir el riesgo³⁸, es decir determinar la probabilidad³⁹ de materialización del riesgo y sus consecuencias o impacto⁴⁰, con el fin de establecer la zona de riesgo inicial; zonas que están definidas en la Guía para la gestión de Riesgo de Corrupción en comento.

Para cada riesgo valorado inicialmente, se determinan los controles pertinentes y que buscan tomar las medidas necesarias para reducir la probabilidad y el impacto causados por los eventos generadores de riesgo; los controles podrán ser de carácter preventivo (eliminar las causas) o detectivos⁴¹ (registrar un evento presentado) o correctivo (reestablecer la actividad); se realiza el análisis de cómo se comportaría el riesgo una vez se ha aplicado el mecanismos de control, y se determina la zona de riesgo final en que quedaría ubicado.

Por último, se desarrolla la actividad de construcción del mapa de riesgos de corrupción elaborando la Matriz de Riesgos de Corrupción de la entidad, el modelo propuesto en la Guía en comento es el siguiente:

Mapa de Riesgos de Corrupción																
Entidad: _____																
Identificación del riesgo				Valoración del Riesgo de Corrupción									Monitoreo y Revisión			
Procesos/Objetivo	Causa	Riesgo	Consecuencia	Análisis del riesgo			Controles	Valoración del riesgo					Fecha	Acciones	Responsable	Indicador
				Riesgo Inherente				Riesgo Residual		Acciones asociadas al control						
				Probabilidad	Impacto	Zona del riesgo		Probabilidad	Impacto	Zona de riesgo	Periodo de ejecución	Acciones				

Tabla 7. Mapa de Riesgos de Corrupción

Consulta y Divulgación

En la tercera etapa se debe adelantar el proceso de Consulta y Divulgación del documento que consolida el Mapa de Riesgo de Corrupción, el cual se debe adelantar dentro de un proceso participativo con el concurso

38 Riesgos: Posibilidad de que suceda algún evento que tendrá un impacto sobre los objetivos de la entidad, pudiendo entorpecer el desarrollo de sus funciones (Función Pública. Guía para la Administración del Riesgo. Bogotá, 2011)

39 Probabilidad. Es la oportunidad de ocurrencia de un evento de riesgo. Se mide según la frecuencia o por la factibilidad (ICONTEC. NTC31000:2011. Gestión del Riesgo. Términos y Definiciones. Numeral 2.19. Bogotá, 2011; Función Pública. Guía para la Administración del Riesgo. 2011).

40 Impacto. Son las consecuencias o efectos que puede generar la materialización del riesgo de corrupción en la entidad (Función Pública. Manual Técnico del Modelo Estándar de Control Interno para el Estado Colombiano -MECI- 2014)

41 <http://www.sistemas.ith.mx/raymundo/as/Controles%20Internos.html>; <http://es.slideshare.net/guesta7c44f1/conceptosbasicos-de-auditoria>; ftp://backups.senado.gov.co/meci/Manual_MECI/Unidad_2/B_control%20gestion/B_1_actividades%20

tanto de actores internos como externos de la entidad, para así una vez concluido, se proceda a su publicación de acuerdo a lo establecido en la normatividad aplicable.

La Oficina de Planeación deberá diseñar y poner en marcha las actividades o mecanismos necesarios para que los funcionarios y contratistas conozcan, debatan y formulen sus apreciaciones y propuestas; así mismo deberá adelantar las acciones para que la ciudadanía y los interesados externos conozcan y manifiesten sus consideraciones y sugerencias sobre el proyecto del Mapa de Riesgos de Corrupción consolidado antes de su publicación la cual se debe realizar en la página web de la entidad o en un medio de fácil acceso al ciudadano, a más tardar el 31 de enero de cada año.

Esta etapa tiene como principales objetivos los siguientes:

- Ayudar a establecer el contexto estratégico.
- Ayudar a determinar que los riesgos estén correctamente identificados.
- Reunir diferentes áreas de experticias para el análisis de los riesgos de corrupción.
- Fomentar la gestión de riesgos

Monitoreo y Revisión

En la etapa cuatro, se contemplan las actividades de Monitoreo y Revisión de la gestión del riesgo y la efectividad de los controles establecidos, de forma periódica dentro de la vigencia de su publicación (un año) y si es del caso realizar los ajustes pertinentes, en cuyo caso la Oficina de Planeación deberá dejar por escrito los ajustes, modificaciones o inclusiones realizadas.

En esta fase, los líderes de los procesos en conjunto con sus equipos deben monitorear y revisar periódicamente el documento del Mapa de Riesgos de Corrupción en procura de:

- Garantizar que los controles son eficaces y eficientes.
- Obtener información adicional que permita mejorar la valoración del riesgo.
- Analizar y aprender lecciones a partir de los eventos, los cambios, las tendencias, los éxitos y los fracasos.
- Detectar cambios en el contexto interno y externo.
- Identificar riesgos emergentes

Seguimiento

En la última etapa se desarrolla el rol de seguimiento que deben adelantar las oficinas de Control Interno de las entidades a las acciones establecidas en el Mapa de Riesgos de Corrupción, en especial en cuanto a la verificación y evaluación de la elaboración, la visibilización, el seguimiento y el control del Mapa de Riesgos de Corrupción publicado.

Para el seguimiento, la Oficina de Control Interno deberá realizar entre otras las siguientes actividades:

- Publicación del Mapa de Riesgos de Corrupción en la página web de la entidad.
- Revisión de las causas.

- Revisión de los riesgos y su evolución.
- Asegurar que los controles sean efectivos, le apunten al riesgo y estén funcionando en forma oportuna y efectiva.

7.2 Guías para la implementación de la Ley de Transparencia

Para apoyar el cumplimiento de algunas de las principales disposiciones de la Ley de Transparencia y del Derecho de Acceso a la Información Pública Nacional, Ley 1712 de 2014 y de su decreto reglamentario 1081 de 2015, la Secretaría de Transparencia de la Presidencia han publicado en su página web⁴² cuatro herramientas:

- **Guía de caracterización de usuarios, ciudadanos y grupos interesados:** tiene como objetivo entregar orientaciones para el diseño y aplicación de ejercicios de caracterización de ciudadanos, usuarios o grupos de interés.
- **Guía de instrumentos de gestión de información pública:** tiene como objetivo presentar una serie de lineamientos prácticos para el desarrollo de los instrumentos de gestión de información pública exigidos por la Ley 1712 de 2014.
- **Guía para responder a solicitudes de información pública:** tiene como objetivo orientar las respuestas a solicitudes de información pública que reciban los sujetos obligados por la Ley 1712 de 2014.
- **ABC para la implementación de un programa de gestión documental:** El objetivo de este “ABC” es apoyar la ruta metodológica propuesta por el Manual para la implementación de un Programa de Gestión Documental, como base para la implementación de la Ley 1712 de 2014.

Como la finalidad de la presente Guía es servir de herramienta referencial hacia las normas que regulan la materia no se hace un desarrollo detallado de las Guías antes referidas, sin embargo, si apoyamos la recomendación realizada por la Secretaría de Transparencia de la Presidencia en el sentido de que se sugiere al implementador de la Ley utilizar las cuatro guías de forma paralela y complementaria. No obstante, su uso independiente es útil para responder a necesidades específicas del sujeto obligado.

7.3 Iniciativa de control social "Rodando la Vía"⁴³

La Secretaría de Transparencia, como entidad encargada de diseñar e implementar directrices para el fortalecimiento de la participación ciudadana y el control social; y de la promoción de la Ley 1712 de 2014, se ha propuesto incentivar el desarrollo de estrategias innovadoras que propendan por facilitarle al ciudadano la labor de vigilancia de las obras públicas.

En este sentido, se ha identificado que los procesos de interventoría son un medio idóneo para proteger la moralidad administrativa, prevenir la ocurrencia de actos de corrupción y tutelar la transparencia de la actividad contractual, por lo cual, la información recabada en desarrollo de los procesos de interventoría debe contribuir de forma eficiente al fortalecimiento de los procesos de control social y veeduría ciudadana,

42 <http://www.secretariatransparencia.gov.co/Paginas/guia-implementacion-ley-transparencia.aspx>

43 <http://www.anticorrupcion.gov.co/Paginas/rodando-la-via.aspx>

cumpliendo con el principio de divulgación proactiva de la información, establecido en la Ley de Transparencia y Acceso a la Información.

Rodando la Vía es un proyecto que busca poner en funcionamiento un nuevo instrumento de control y vigilancia sobre la ejecución de los **proyectos de infraestructura vial** del país, consiste en la creación y publicación, mes tras mes, de **videos realizados por los interventores de obra**, que deben permitirle a los ciudadanos “viajar” virtualmente desde el punto de inicio de la obra hasta el punto final, así como verificar, con ubicación geo-satelital, el estado de avance de las obras en cualquier punto de su interés.

8 BIBLIOGRAFÍA

- Conpes 3654 de 2010.
- Conpes 3785 de 2013.
- Ley 134 de 1994
- Ley 850 de 2003
- Ley 962 de 2005
- Ley 1474 de 2011
- Ley 1712 de 2014
- Ley 1755 de 2015
- Ley 1757 de 2015
- Decreto 4637 de 2011
- Decreto-Ley 019 de 2012
- Decreto 2641 de 2012
- Decreto 1377 de 2013
- Decreto 943 de 2014
- Decreto 1649 de 2014
- Decreto 1081 de 2015
- Decreto 1083 de 2015
- Decreto 124 de 2016
- Código General del Proceso

- Estrategia Construcción Plan Anticorrupción y Atención al Ciudadano (Versión 2 de 2015)⁴⁴
- Guía para la Gestión del Riesgo de Corrupción
- Cartillas
 - Guía de caracterización de usuarios, ciudadanos y grupos interesados
 - Guía de instrumentos de gestión de información pública
 - Guía para responder a solicitudes de información pública
 - ABC para la implementación de un programa de gestión documental

44 <https://www.funcionpublica.gov.co/-/hasta-31-de-marzo-tienen-plazo-las-entidades-para-elaborar-y-publicar-plan-anticorrupcion-y-de-atencion-al-ciudadano>