

La democracia deliberativa en el control fiscal participativo como una estrategia para la vigilancia de los recursos públicos^{4*}

Deliberative Democracy in Participatory Fiscal Control as a Strategy for the Supervision of Public Resources

Democracia deliberativa no controle fiscal participativo como uma estratégia para supervisionar os recursos públicos

[Artículos]

Carolina del Pilar López Osorio **

Recibido: 15 de octubre de 2022
Aceptado: 15 de noviembre de 2022

Citar como:

López, C. (2023). La democracia deliberativa en el control fiscal participativo como una estrategia para la vigilancia de los recursos públicos. *Revista IUSTA*, (58). DOI: 10.15332/25005286.9150



Resumen

Este artículo se refiere a la articulación del control fiscal participativo y la democracia deliberativa, como una estrategia en la formación del ciudadano para su participación en la vigilancia de los recursos públicos, exponiendo la importancia de este sistema de control dentro de la democracia representativa de

* Este artículo es producto de la investigación *Control fiscal posterior, concomitante y preventivo. ¿Se supera el temor al control previo y la coadministración?*, desarrollada en el marco del programa de la Maestría en Derecho Público de la Universidad de Caldas (Colombia).

** Abogada, Magíster en Derecho Público por la Universidad de Caldas. Especialista en Derecho Administrativo por la Universidad Libre. Funcionaria de la Contraloría General de la República. ORCID: 0000-0001-9032-6503. Correo electrónico personal: carolopzz@gmail.com.

la Constitución de 1886 y la democracia participativa de 1991, y su relación con la vigilancia de los recursos públicos.

La Contraloría General de la República ha dispuesto un nuevo diseño de control fiscal participativo que busca cualificar las intervenciones ciudadanas en la vigilancia de los recursos públicos, mediante instrumentos de diálogo y deliberación contenidos en la Resolución 049 de 2019 y en el artículo 60 del Decreto 403 de 2020, que pueden ser de gran utilidad en la vigilancia de los recursos naturales donde existen derechos reconocidos y respecto de los cuales la comunidad o la ciudadanía en general tienen la facultad de intervenir y decidir.

Sin embargo, la aplicación de este nuevo sistema de control participativo se da en una realidad social difícil por la coyuntura política imperante, la debilidad del sistema de pesos y contrapesos que deslegitima el papel de los órganos de control, lo que incrementa la apatía en la ciudadanía.

En consecuencia, la tarea principal de los órganos de control e instituciones públicas, además de fortalecer los espacios de participación y diálogo social, debe orientarse a que sus labores misionales se cumplan acatando los fines esenciales del Estado y los principios fundantes de la Constitución Nacional.

Palabras clave: control fiscal participativo, democracia deliberativa, recursos públicos, pesos y contrapesos, confianza institucional

Abstract

This article discusses the articulation of participatory fiscal control and deliberative democracy as a strategy in the formation of citizens for their involvement in the supervision of public resources. It highlights the significance of this control system within the representative democracy of the 1886 Constitution and the participatory democracy of the 1991 Constitution, and its relationship with the supervision of public resources.

The Office of the Comptroller General of the Republic has introduced a new design of participatory fiscal control aimed at enhancing citizen participations in the supervision of public resources, through dialogue and deliberation instruments outlined in Resolution 049 of 2019 and Article 60 of Decree 403 of 2020. These mechanisms can be highly valuable in the supervision of natural resources for which recognized rights exist, and where the community or general citizenry has the authority to participate and decide.

However, the application of this new participatory control system is challenged by a complex social reality due to the prevailing political situation and the

weakness of the checks and balances system, which undermines the role of the control bodies and contributes to citizen apathy.

Consequently, the main task of control bodies and public institutions, in addition to strengthening spaces for participation and social dialogue, should be oriented towards ensuring that their mission is carried out in accordance with the essential purposes of the State and the founding principles of the National Constitution.

Keywords: participatory fiscal control, deliberative democracy, public resources, checks and balances, institutional trust.

Resumo

Este artigo refere-se à articulação do controle fiscal participativo e da democracia deliberativa como estratégia na capacitação dos cidadãos para sua participação na fiscalização dos recursos públicos, expondo a importância desse sistema de controle dentro da democracia representativa da Constituição de 1886 e da democracia participativa de 1991, e sua relação com a fiscalização dos recursos públicos. A Controladoria-Geral da República previu um novo desenho de controle fiscal participativo que busca qualificar as intervenções cidadãs na fiscalização dos recursos públicos, por meio de instrumentos de diálogo e deliberação contidos na Resolução 49 de 2019 e no artigo 60 do Decreto 403 de 2020, que podem ser muito úteis na fiscalização dos recursos naturais em que há direitos reconhecidos e com relação aos quais a comunidade ou os cidadãos em geral tem o poder de intervir e decidir. No entanto, a aplicação desse novo sistema de controle participativo está ocorrendo em uma realidade social difícil devido à situação política predominante, à fraqueza do sistema de pesos e contrapesos que deslegitima o papel dos órgãos de controle, o que aumenta a apatia dos cidadãos. Consequentemente, a principal tarefa dos órgãos de controle e das instituições públicas, além de fortalecer os espaços de participação e diálogo social, deve ser orientada para garantir que suas tarefas sejam realizadas em conformidade com os objetivos essenciais do Estado e com os princípios fundamentais da Constituição Nacional.

Palavras-chave: controle fiscal participativo, democracia deliberativa, recursos públicos, pesos e contrapesos, confiança institucional.

Introducción

El control fiscal es una función pública especializada que comprende de manera integral la vigilancia del patrimonio público a través del control posterior y selectivo que, complementado con un control concomitante y preventivo, lo

configura como un medio constitucional para asegurar la probidad de la función pública del Estado y fomentar una ejecución de lo público para lo público, el interés general y salvaguarda de los bienes básicos que prioriza una sociedad, tales como los encomendados a las diversas entidades públicas: la salud, la educación, la infraestructura, la seguridad, entre otros propios de cada Estado (Jiménez et ál., 2020).

A su vez el control fiscal, en razón de la labor de seguimiento, control y vigilancia del patrimonio público, es un elemento del sistema de pesos y contrapesos cuyo ejercicio adecuado, a cargo de un órgano de control autónomo e independiente, puede materializar los fines esenciales del Estado Social de Derecho (Blanco, 2023; Velasco, 2016).

Dentro del sistema de control fiscal, la ciudadanía adquiere un papel preponderante a través del ejercicio de mecanismos que permitan vigilar la gestión pública que ha de cumplirse en los diferentes niveles de la administración y sus resultados, el cual se fortalece con los nuevos sistemas de control, vigentes a partir del Acto Legislativo 04 de 2019 (González y Mosquera, 2020). En consecuencia, los órganos de control vigilantes de los recursos públicos y la ciudadanía deben crear espacios de participación y diálogo con el fin de lograr su vinculación en el seguimiento y protección del patrimonio público.

Desde luego que tal afirmación no desconoce la labor que vienen desarrollando las instituciones estatales y en especial las contralorías desde la expedición de la Constitución de 1991, sin embargo, el paso a seguir es la articulación de la democracia participativa y deliberativa que permite robustecer un control social y lograr la participación activa de la ciudadanía en los asuntos que, sobre el manejo y destino de los recursos públicos, le afecten o interesen (Guerrero, 2016; Perlingeiro, 2016).

En este artículo se alude a la importancia de fortalecer el control fiscal participativo articulado con la democracia deliberativa, priorizando la relación ciudadana con los órganos de control a través de la formación y capacitación, creando sinergias que redunden de manera efectiva en el seguimiento a los recursos públicos; esto se consolida mediante la creación de espacios de diálogo, deliberación o consenso que generen impacto colectivo y sean vinculantes para los ciudadanos y para el Estado, partiendo del mejoramiento de la imagen institucional y el cumplimiento de las funciones constitucionales del control fiscal dentro del sistema de pesos y contrapesos, instituido en nuestro ordenamiento jurídico.

El control fiscal dentro del Principio Democrático

Durante la vigencia de la Constitución de 1886, la relación del control fiscal y la democracia se fundaba en el principio de representación y la legalidad del gasto público. El control fiscal era numérico-legal sobre las cuentas rendidas por los responsables del erario y la fiscalización giraba en torno a las erogaciones por parte de la administración y de particulares en ejercicio de funciones públicas. En la Constitución de 1991 también hace presencia la democracia representativa, en razón de la simetría que existe entre el control fiscal, la función tributaria y presupuestal del Congreso en la priorización del gasto público social y la prestación de servicios públicos (Corte Constitucional, Sentencia C-529 de 1993), pero adicionalmente se incluye la participación de la ciudadanía en la vigilancia de la gestión pública, siendo este uno de los aspectos fundamentales a partir de esta Carta Política.

El principio de representación entonces se consagra en diferentes preceptos de la Constitución junto con el principio de legalidad del gasto público. Por ejemplo, en el artículo 345 de la Constitución Política se impide percibir contribución o impuesto que no figure en el presupuesto de rentas, hacer erogación con cargo al Tesoro que no se halle incluida en el presupuesto de gastos y se justifica la procedencia del gasto público desde que se haya decretado por el Congreso, por las asambleas departamentales, o por los concejos distritales o municipales.

También se encuentra la consagración constitucional de la distribución de recursos públicos y sus competencias entre la nación, departamentos, distritos y municipios a través del sistema general de participaciones y regalías, contenido en el artículo 356 de la Constitución y siguientes, que buscan el bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida de la población; en especial, se hace énfasis en la solución de las necesidades básicas insatisfechas de salud, educación, saneamiento ambiental y agua potable, esto es, el principio del gasto público social, el cual tiene prioridad sobre cualquier otra asignación.

Con todo, el principio democrático de la Constitución de 1991 adquiere una nueva dimensión. La fuerza adquirida por el pueblo dentro del ordenamiento jurídico ha sido reconocida por la Corte Constitucional, que ha sostenido que

- (i) el Pueblo es poder supremo o soberano y, en consecuencia, es el origen del poder público y por ello de él se deriva la facultad de constituir, legislar, juzgar, administrar y controlar, (ii) que el Pueblo, a través de sus representantes o directamente, crea el derecho al que se subordinan los órganos del Estado y los habitantes, (iii) que el Pueblo decide la conformación de los órganos mediante

los cuales actúa el poder público, mediante actos electivos y (iv) que el Pueblo y las organizaciones a partir de las cuales se articula, intervienen en el ejercicio y control del poder público, a través de sus representantes o directamente. (Corte Constitucional, Sentencia C-150 de 2015 y C-018 de 2018).

En esta línea, de acuerdo a Sánchez (como se citó en Ossorio, 1981) el concepto de ciudadano concierne al:

Individuo miembro del cuerpo social, que interviene en la formación del gobierno, que participa en la sanción de la Constitución y de las leyes por medio de sus representantes, que está facultado para controlar el desempeño de las funciones públicas y que asume una parte de la responsabilidad que incumbe al pueblo, como titular de la soberanía. (p. 163)

Se tiene entonces que la Constitución de 1991 amplió la connotación del principio democrático, pues ya no sólo se refleja en la democracia representativa o delegativa (O'Donnell, 1994), materializada en la participación en procesos electorales, ni circunscrita al ámbito político y administrativo, sino además en la participación ciudadana en todas las decisiones que interesen en el entorno social y personal. Esta nueva forma de democracia incluye además el pluralismo que reconoce la diferencia y la heterogeneidad de la sociedad, sin importar ideologías, religión, raza o género, condición o grupo social al que pertenezcan.

En este orden de ideas, la democracia participativa se consagra en la Carta Política como un deber del Estado para facilitar la participación del ciudadano en las decisiones que le afectan, en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación (artículo 2); en la conformación, ejercicio y control del poder político (artículo 40), y en la vigilancia de la gestión pública que se cumpla en los diversos niveles administrativos y sus resultados (artículo 270); pues,

sin la participación activa de los ciudadanos en el gobierno de los propios asuntos, el Estado se expone a una pérdida irrecuperable de legitimidad como consecuencia de su inactividad frente a las cambiantes y particulares necesidades de los diferentes sectores de la sociedad. (Jiménez et ál., 2020, p. 245)

Mecanismos de participación deliberativa a partir de la Constitución de 1991

Ha sido labor del Estado fortalecer acciones relacionadas con la participación y el derecho de acceso a la información pública por parte de los ciudadanos, así como

acciones de control social frente a la gestión pública. En ese sentido, se ha establecido el control social a la gestión pública territorial, con la creación de veedurías ciudadanas para ejercer vigilancia preventiva y posterior a la gestión pública, con el fin de fortalecer mecanismos de control en la contratación estatal, contribuir al mejoramiento de la administración pública y combatir la corrupción.

Las veedurías ciudadanas están facultadas para intervenir en la rendición de cuentas de las autoridades públicas, vigilar de manera preventiva y posterior la correcta inversión de los recursos y velar por los intereses de la comunidad. La facultad de vigilancia comprende procesos de planeación, asignación de presupuestos a las necesidades básicas insatisfechas, legalidad en los procesos contractuales, y solicitudes de información a los ejecutores de programas y proyectos que tengan relación con los recursos públicos. De igual manera, las veedurías tienen la facultad de poner en movimiento a las autoridades competentes a través de alertas o denuncias cuando se tenga conocimiento de situaciones irregulares en este sentido (Ley 850 de 2003).

Por su parte, la Ley 1757 de 2015 reguló la rendición de cuentas y el control social a lo público a través de diferentes organizaciones o instancias de participación, propendiendo por la cultura de lo público y la prevención de riesgos y hechos que afecten el manejo de los recursos públicos. En la norma se implementaron los acuerdos participativos en busca de la participación de la ciudadanía en el presupuesto de los gobiernos regionales y locales, así como en la vigilancia y fiscalización de dichos recursos. En tales espacios se promueve la comunicación y el diálogo participativo como mecanismo democrático para la participación ciudadana y el fortalecimiento de las organizaciones de la sociedad civil. Adicionalmente, se establece la financiación de la participación ciudadana, aunque aún no se cuenta con una regulación concreta sobre este particular.

En esta última norma puede observarse como el legislador acatando lo dispuesto en la Constitución, deja de lado la concepción de democracia representativa como único mecanismo de participación y transita hacia otros modelos alternativos como la democracia deliberativa, donde no sólo se busca el querer y el interés general expresado mediante el sufragio, sino la deliberación colectiva que antecede a dicha expresión (Corte Constitucional, Sentencia C-105 de 2013).

La democracia deliberativa y el control fiscal participativo

La participación de la ciudadanía representa un aporte significativo al control fiscal, para estructurar sus planes de vigilancia y control, determinar riesgos que

afecten la correcta inversión de los recursos públicos, conocer situaciones de corrupción, y colaborar en la mejora de los procesos misionales de los órganos de control. Por tanto, se requieren unas veedurías, organizaciones civiles y ciudadanos atentos y dispuestos para la vigilancia de los recursos públicos con la debida formación en los asuntos que sean objeto de seguimiento. Bajo este contexto, la democracia participativa y la deliberativa se complementa en beneficio del empoderamiento al ciudadano para emitir argumentos suficientes y persuasivos al momento de tomar decisiones relevantes en relación con el patrimonio público¹.

En el caso de la Contraloría General de la República (CGR), desde la expedición del Decreto Ley 267 de 2000 se ha establecido dentro de sus funciones la generación de una cultura de control al patrimonio del Estado y de la gestión pública a través de la promoción del control fiscal participativo. La Contraloría Delegada de Participación Ciudadana se ha encargado de implementar canales de interacción entre la ciudadanía y el órgano de control mediante la recepción de denuncias o propuestas ciudadanas relacionadas con el control a los recursos estatales, y el diseño de estrategias para promover la participación ciudadana, liderar audiencias públicas de interés en la comunidad, apoyar a las veedurías organizadas por la sociedad civil y articular su inclusión dentro de los procesos de auditoría (Decreto Ley 267 de 2000, artículo 55)⁵.

Se han dispuesto diferentes mecanismos institucionales, en cumplimiento de estas disposiciones por parte de la Contraloría General de la República, que le han permitido avanzar en estrategias de control fiscal participativo. Por ejemplo, en el Informe de Gestión correspondiente al periodo 2019-2020, a través de la Contraloría Delegada de Participación Ciudadana, se hizo acompañamiento a la ciudadanía en su “derecho de vigilar la gestión pública” donde se obtuvieron, en el 2019, beneficios registrados correspondientes a 46 831 millones de pesos colombianos. También se apoyaron otras intervenciones que se reportaron de impacto positivo para la ciudadanía, como son los casos de la entrada en operación del aeropuerto internacional de Leticia, o la revisión de obras y puesta en operación del puente Pumarejo entre Atlántico y Magdalena a través de una

¹ Un estado democrático fuerte, según la democracia deliberativa de Habermas, procura por una ciudadanía y una opinión pública competente en asuntos públicos. Los derechos cívicos, en especial los de participación y comunicación, son considerados libertades positivas que le permiten al ciudadano ser sujeto políticamente responsable de una comunidad de personas libres e iguales (Domínguez, 2013).

⁵ Con la Resolución Ejecutiva 0049 del 11 de abril de 2019, la Contraloría General de la República adoptó el sistema de control fiscal participativo.

veeduría ciudadana conformada por especialistas en temas constructivos. Adicionalmente, el órgano de control participó en el apoyo a la organización de veedurías públicas, conformándose en ese año un total de 83 veedurías ciudadanas (Contraloría General de la República, 2020).

Por su parte, el informe final de Auditoría Regular a la Contraloría General de la República, correspondiente a la vigencia 2019, indicó que en este periodo la entidad tramitó 19 012 requerimientos recibidos a través de correos electrónicos, medios masivos de comunicación, página web, correo físico o postal, vía telefónica, redes sociales, de manera personal y otros. En este informe de la Auditoría General, se evidencia cómo el correo electrónico y físico fueron los más utilizados por la ciudadanía durante las vigencias 2017, 2018 y 2019, y cómo durante el último año se aumentó significativamente el uso de las redes sociales para presentar requerimientos en asuntos de competencia del ente fiscalizador (Auditoría General de la República, 2020).

En esta pequeña muestra se puede dilucidar que la forma de control participativo más conocida y utilizada por la ciudadanía son los requerimientos (peticiones, quejas o denuncias) y que se tuvo un aumento considerable por el uso de las redes sociales. No obstante, en cuanto a la conformación de veedurías ciudadanas, podría decirse que aún falta un número significativo de organizaciones civiles y sociales que contribuyan a la vigilancia de los sectores estatales desde las localidades, por ejemplo, organizaciones activas en la elaboración de los presupuestos territoriales, siguiendo modelos exitosos como los de Brasil (De Souza, 2004) e India (Evans, 2007).

Recientemente, con la expedición de la Resolución Ejecutiva 0049 de 2019 expedida por la Contraloría General de la República, que adoptó el sistema de control fiscal participativo, el control social se convierte en un insumo para el ejercicio del control fiscal, aportando herramientas para potenciar el ejercicio autónomo del control social a lo público y proponer mejoras para que la gestión pública sea más efectiva en la garantía de los derechos ciudadanos. Desde la órbita funcional de la Contraloría, se estructuran sus fundamentos, procesos y herramientas tecnológicas en el interior de la entidad y se diseña una serie de

mecanismos que pueden mejorar la participación activa de la ciudadanía en la vigilancia de la gestión de los recursos públicos⁶.

Entre los aspectos más destacados se tiene la gestión de intervenciones del control fiscal participativo, que busca la caracterización del nivel de desarrollo de la ciudadanía en el ejercicio del control social a partir de su conocimiento y su experiencia para mejorar la gestión pública. Estos espacios de formación y capacitación de la ciudadanía en temas más específicos se acompañan con la democracia deliberativa para que el ciudadano, atento en la protección y garantía de sus derechos, esté dotado de razones y fundamentos válidos en el diálogo frente a un problema social y, así, pueda construir desde la moralidad política una respuesta colectiva y moralmente aceptable por todos (Nino y Saba, 1997).

En efecto, la democracia deliberativa implica que, más allá de los espacios creados a través de la democracia participativa, debe existir un debate previo para la toma de decisiones que interesen a los ciudadanos (Elster, 1998), que les permita llegar a consensos en la solución de sus problemas. Por ende, fortalecer a la ciudadanía en el diálogo interinstitucional es un aspecto preponderante en la construcción de la democracia, según Gargarella (como se citó en Agudelo, 2014).

De hecho, una de las situaciones evidenciadas en los recientes informes de gestión de la Contraloría General de la República da cuenta de una tendencia significativa a recibirse peticiones ciudadanas que no son de competencia del órgano de control y el bajo porcentaje de denuncias fiscales recibidas entre el 2021 y 2022 (Contraloría General de la República, 2022)⁷.

Por otra parte, un sector donde las estrategias deliberativas con la ciudadanía son significativamente relevantes en la protección del patrimonio público es el de los recursos naturales. Si bien el país es rico y privilegiado en este aspecto, no existe una debida y proporcionada explotación, con el agravante de la permisibilidad estatal y la apatía ciudadana (Humbarita, 2015).

⁶ No sólo se cuenta con las estrategias establecidas en la Resolución. De hecho, en el artículo 60 del Decreto 403 de 2020, se facultó a la Contraloría General de la República para diseñar procedimientos de promoción de la participación de la ciudadanía que dinamicen el control fiscal en sus diferentes modalidades, generando espacios de interacción ciudadana.

⁷ De acuerdo con el Informe de Gestión de la entidad, entre el 1 de junio de 2021 y el 27 de mayo de 2022, se recibieron 27 122 derechos de petición, de los cuales 10 749 fueron calificados de no competencia. De las peticiones clasificadas como servicio que fueron un 35.16 %, sólo un 8.36 % fueron evaluadas como denuncias fiscales, cifras que evidencian la necesidad de formación y capacitación de la ciudadanía en la vigilancia de los recursos.

Empero, el ciudadano tiene un derecho fundamental al goce de un ambiente sano que puede hacer efectivo y también, a través de la consulta previa, puede tomar decisiones frente a proyectos, obras o actividades en su territorio. Por ende, formar al ciudadano en tal sentido, consciente de las acciones y del impacto ambiental de los grandes proyectos como responsabilidades ambientales que incumben al ejecutor y al Estado, le permiten deliberar, concertar y participar de manera activa en las decisiones que le interesen o afecten.

En materia ambiental, la Contraloría General de la República puede contribuir a la generación de conocimiento y conciencia colectiva respecto al cambio climático, la necesidad de implementar estrategias de conversión de patrones de producción y consumo para mitigarlo; apoyo en la vigilancia y control a la deforestación; la gestión de conocimiento sobre los acuerdos suscritos por el Estado en materia de protección de recursos naturales, su importancia y el papel de la ciudadanía. De igual manera, la Contraloría puede generar conocimiento respecto a la implementación de un turismo responsable, amigable con la conservación de la biodiversidad y la riqueza natural.

Estas materias son sensibles a la ciudadanía y le afectan de manera directa, por tanto, la formación y promoción en ellas pueden facultarla para participar de manera activa e incluyente en el seguimiento de las políticas públicas ambientales impartidas por el Gobierno dentro del Plan Nacional de Desarrollo y generar sinergias con los órganos de control en la vigilancia de estos recursos.

Consolidar la estrategia de control fiscal participativo, a través de espacios de deliberación efectiva e incluyente, puede ser de gran utilidad en el control fiscal micro, porque se superarían las debilidades que se han generado en virtud de la articulación de este control con las auditorías que se adelantan por la Contraloría General de la República en ejecución del Plan de Vigilancia y Control Fiscal. Una falencia que se ha presentado en las auditorías articuladas es que la participación ciudadana se integra como un objetivo específico de auditoría, adicional a los ya estructurados, entonces no se cuenta con el tiempo suficiente para dar la importancia que requiere la acción ciudadana, tomándose, en la mayoría de los casos, como un insumo secundario para el logro general de los resultados de la auditoría.

Las estrategias deliberativas y la confianza institucional

Aunque la democracia deliberativa imprime un mayor nivel de exigencia al ciudadano en la participación y atención a sus derechos, el papel de las

instituciones del Estado en este modelo no solo debe ser el de expedir las normas y su reglamentación para demostrar que se cumple con la participación de la ciudadanía en todos los procesos estatales, sino que, además, debe implementar y garantizar espacios de formación y capacitación a la sociedad en los asuntos públicos que le interesan.

En este contexto, la generación de espacios de diálogo, deliberación y decisión que sean efectivos sobre asuntos de gestión pública y manejo de patrimonio público que, ante todo, sean vinculantes al Estado, fortalece la imagen institucional ante la sociedad y genera confianza en la ciudadanía. Este último aspecto reviste vital importancia, teniendo en cuenta que la construcción de un diálogo social debe tener como protagonista una buena comunicación, la cual se encuentra ligada a los conceptos de entendimiento, verdad, veracidad y rectitud⁸.

La construcción de legitimidad y confianza institucional es necesaria para garantizar una buena comunicación con la ciudadanía. Empero, así se generen e implementen las mejores estrategias de control social participativo y deliberativo, las mismas no lograrán la suficiente atención del ciudadano, si persiste la apatía que se ha tenido frente a las instituciones públicas en Colombia. Esto ha aumentado la distancia entre los ciudadanos y el Estado.

Las razones de este fenómeno son múltiples, citando en primer término la corrupción, un problema tan grande y complejo que reputa como ineficientes a los estamentos que la combaten. También inciden el manejo político y clientelista que aqueja a los organismos del Estado; el desprestigio de los órganos legislativos, la impunidad y el *apartheid* institucional que ha alejado a tantos territorios de las políticas y la presencia del Estado.

Así mismo, la crisis del principio republicano o la concentración de poder en la rama ejecutiva ha venido menoscabando la eficacia del principio de separación de poderes, cuyo sistema ha quedado solo al amparo de la colaboración armónica que deslegitima el sistema de pesos y contrapesos y la efectividad de los controles estatales.

⁸Domínguez (2013) cita estos cuatro conceptos como pretensiones de validez para una buena comunicación expuestas por Habermas en su obra *Teoría de la Acción Comunicativa*. Con ellos se busca acceder a una "comprensión recíproca de saber compartido, confianza mutua y coincidencia" en los asuntos públicos. Algunos estudios sobre la credibilidad en las instituciones en Colombia: "Confianza institucional en América Latina: un análisis comparado" de Estella (2020); Edelman Trust Barometer 2021: Colombia de Edelman Latinoamérica (2021) y El derecho al Estado. Los efectos legales del apartheid institucional en Colombia de García y Espinosa (2020).

En un estado democrático como el que presume ser el colombiano, el control debe ser distribuido, regulado, limitado, accesible, predecible, eficaz y, por supuesto, controlado (Valadés, 1998). Además, debe estar en cabeza de instituciones autónomas, lo suficientemente fuertes y sostenibles para cumplir con la función de vigilar la adecuada inversión de los recursos públicos (Acemoglu y Robinson, 2012). Por tanto, la baja credibilidad institucional o la falta de confianza en las organizaciones del Estado atañe directamente a los órganos de control, que se muestran ante la ciudadanía como unas instituciones débiles dentro del sistema de pesos y contrapesos.

Así las cosas, los órganos encargados de materializar el equilibrio de poderes deben actuar con independencia y autonomía como “condición necesaria para garantizar su verdadera prevalencia” para que, en el ejercicio de sus funciones, se alejen de presiones o influencias del poder ejecutivo o de alguna otra rama del poder público (C-178 de 1997 y T-946 de 2000). La independencia y autonomía son principios con identidad propia, por lo que la Corte Constitucional también ha destacado que la Constitución otorga a determinados organismos, la

- i) no pertenencia a alguna de las ramas del Poder; ii) posibilidad de actuación por fuera de las ramas del Poder y por ende actuación funcionalmente independiente de ellas; iii) titularidad de una potestad de normación para la ordenación de su propio funcionamiento y el cumplimiento de la misión constitucional encomendada. (Corte Constitucional, Sentencia C-832 de 2002)

Conclusiones

Con el nuevo diseño del control fiscal, el tópico democrático a través de la participación ciudadana y las estrategias deliberativas cualificadas e incluyentes permiten fortalecer el control fiscal participativo y fomentan la gestión pública discursiva y deliberativa. Estos espacios de formación y capacitación ciudadana, establecidos tanto en la Resolución 049 de 2019 como en el artículo 60 del Decreto 403 de 2020, son de gran utilidad en la vigilancia de los recursos naturales donde existen derechos reconocidos, y respecto de los cuales la comunidad o la ciudadanía en general tienen la facultad de intervenir y decidir.

Tales espacios de deliberación deben ir acompañados por instituciones que brindan legitimidad y confianza institucional necesaria para garantizar una buena comunicación con la ciudadanía. No obstante, por más esfuerzos que hagan las contralorías para crear sinergias con la ciudadanía, si estas instituciones no inspiran confianza pública, si no se ven como órganos ajenos a los intereses del

Estado sobre los que ejerce control, si no son entes autónomos e independientes que hagan prevalecer el carácter técnico sobre el político, todos estos mecanismos serán insuficientes y de ellos no podrá obtenerse ningún resultado que beneficie el patrimonio del Estado o el interés general.

Referencias

Acemoglu, D. y Robinson, J. (2012). *Por qué fracasan los países*. Ediciones Deusto, Grupo Planeta.

Agudelo, C. (2014). *La democracia de los jueces. La rama menos peligrosa como poder prodemocrático en la práctica constitucional*. Leyer.

Auditoría General de la República (AGR). (2020). *Informe de Auditoría Regular – PGA 2020. Boletines FOME*.

<https://bit.ly/3IWqZ8Z>

Blanco Alvarado, C. (2023). El *good will* vs. el buen nombre afectado por la actividad administrativa en personas jurídicas privadas. *Diálogos de Saberes*, (54)

<https://revistas.unilibre.edu.co/index.php/dialogos/article/view/10124>

Colombia. Decreto 403 de 2020. (2020, 16 de marzo). Presidencia de la República. Por el cual se dictan normas para la correcta implementación del Acto Legislativo 04 de 2019 y el fortalecimiento

del control fiscal.

<https://bit.ly/3qNEOf2>

Colombia. Decreto Ley 267 de 2000. (2000, 22 de febrero). Presidencia de la República. Por el cual se dictan normas sobre organización y funcionamiento de la Contraloría General de la República, se establece su estructura orgánica, se fijan las funciones de sus dependencias y se dictan otras disposiciones. D. O. 43905.

<https://bit.ly/3NAwApi>

Colombia. Ley 850 de 2003. Por medio de la cual se reglamentan las veedurías ciudadanas. Noviembre 18 de 2003. D.O.45 376

Colombia. Ley 1757 de 2015. Por la cual se dictan disposiciones en materia de promoción y protección del derecho a la participación democrática. Julio 6 de 2015 D.O. 49565

Constitución Política de Colombia (1991). República de Colombia.

Contraloría General de la República (CGR). (2019, 12 de abril). Resolución Ejecutiva 0049. Por la cual se adopta el Sistema de Control Fiscal Participativo en la Contraloría General de la República y se dictan otras disposiciones. D. O. 50 924.

https://jurinfo.jep.gov.co/normograma/compilacion/docs/resolucion_contraloria_reg0049_2019.htm

Contraloría General de la República (CGR). (2019). *Informe del Estado de los Recursos Naturales y del Medio Ambiente rendido al Congreso y a la Ciudadanía 2019-2020*.

<https://bit.ly/3LIEfpo>

Contraloría General de la República (CGR). (2020). *Informe de Gestión al Congreso y al Presidente de la República 2019-2020*.

<https://bit.ly/3LlzZWW>

Contraloría General de la República (2022). *Informe de Gestión al Congreso y al Presidente de la República 2021-2022*.

<https://www.contraloria.gov.co/es/web/guest/resultados/informes/informes-constitucionales>

Corte Constitucional de Colombia. (1993, 11 de noviembre). Sentencia C-529/93. (Eduardo Cifuentes Muñoz M. P.).

Corte Constitucional de Colombia. (1997, 10 de abril). Sentencia C-178/97. (Vladimiro Naranjo Mesa M. P.).

Corte Constitucional de Colombia. (2000, 24 de julio). Sentencia T-946/00. (Alejandro Martínez Caballero M. P.).

Corte Constitucional de Colombia. (2002, 8 de octubre). Sentencia C-832/02. (Álvaro Tafur Galvis M. P.).

Corte Constitucional de Colombia. (2013, 6 de marzo). Sentencia C-105/13. (Luis Guillermo Guerrero Pérez M. P.).

Corte Constitucional de Colombia. (2015, 8 de abril). Sentencia C-150/15. (Mauricio González Cuervo)

Corte Constitucional de Colombia. (2018, 4 de abril). Sentencia C-018/18. (Alejandro Linares Cantillo)

De Sousa, B. (2004). *Reinventar la democracia, reinventar el Estado*. Ediciones Abya-Yala.

Domínguez, H. (2013). Democracia deliberativa en Jürgen Habermas. *Analecta política*, 4(5), 301-326.

<https://bit.ly/3wO7a1x>

Edelman Latinoamérica. (2021, 15 de abril). Edelman Trust Barometer 2021.

Colombia. *Edelman*.

<https://bit.ly/3uHKRb5>

Elster, J. (1998). *Deliberative Democracy*. Cambridge, UK: Cambridge University Press.

Estella, A. (2020). *Confianza institucional en América Latina: un análisis comparado*. Documentos de Trabajo n.º 34 (2ª época). Fundación Carolina.

Evans, P. (2007). *Instituciones y Desarrollo en la era de la globalización neoliberal*. Bogotá, Colombia: Ilsa.

García, M. y Espinosa, J. (2013). *El derecho al Estado. Los efectos legales del apartheid institucional en Colombia*. Dejusticia.

González Zapata, A. y Mosquera, L. (2020). Del control previo y perceptivo al

posterior y preventivo: estudio de la trayectoria en el control fiscal en Colombia (1991-2019). *Via Inveniendi et Iudicandi*, 15(1), 71–90.

<https://doi.org/10.15332/19090528/5742>

Guerrero García, D. (2016). La jurisdicción constitucional entre los poderes del super presidente y los desafíos de la democracia contemporánea. *Revista Diálogos de Saberes*, (45), 107-126.

<https://revistas.unilibre.edu.co/index.php/dialogos/article/view/1079/835>

Humarita, J. (2015). *Derecho Constitucional Hispanoamericano frente a la realidad institucional, manifiesta divergencia*. *Revista IUSTA*, (43), 91-118.

<https://doi.org/10.15332/s1900-0448.2015.0043.03>

Jiménez, M., Arboleda, P. y López, C. (2020). El control fiscal y su incorporación al sistema de pesos y contrapesos en Colombia. *Revista de derecho (Valdivia)*, 34(1), 233-253.

<https://bit.ly/3qNCn0N>

Nino, C. S. y Saba, R. P. (1997). *La constitución de la democracia deliberativa*. Gedisa.

O'Donell, G. (1994). Delegative democracy. *Journal of democracy*, 5(1), 55-69.

Ossorio, M. (1981). *Diccionario de ciencias jurídicas, políticas y sociales*. Ed. Heliasta S.R.L.

Perlingeiro, R. (2016). Perspectiva histórica de la Jurisdicción Administrativa en América Latina: tradición europea continental versus influencia estadounidense. *Revista Diálogos de Saberes*, (44), 159-192.

<https://revistas.unilibre.edu.co/index.php/dialogos/article/view/155/110>

Valadés, D. (1998). *El Control del Poder*. Ciudad de México: Universidad Nacional

Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas. Recuperado de <https://bit.ly/3Lro0aw>

Velasco Cano, N. (2016). Constitucionalismo y Estado Social de Derecho en Colombia. *Revista Diálogos de Saberes*, (45), 49-65.