



COMUNICACIÓN INTERNA

Para: Juan Guillermo Jiménez Gómez
Gerente General

María Cecilia Gaitán Rozo
Subgerente de Gestión Corporativa

María Constanza Eraso Concha
Subgerente de Planeación y Administración de Proyectos

Margarita Isabel Córdoba García
Jefe de Oficina de Gestión Social

De: Janeth Villalba Mahecha
Jefe Oficina Control Interno

Asunto: **Informe resumen “Guía de diálogo social para el control social y su articulación con el Sistema de Control Interno Institucional”.**

La Veeduría Distrital envió documento emitido La Dirección de Participación, Transparencia y Servicio al Ciudadano, del Departamento Administrativo de la Función Pública, del cual se procede a remitir el respectivo Informe Ejecutivo, así:

Este documento contiene una serie de orientaciones para facilitar el ejercicio del control ciudadano a los temas y problemáticas de su interés articulado con el Sistema de Control Interno Institucional. Plantea el enfoque de Estado Abierto en el marco de los lineamientos de las políticas de relacionamiento del Estado con la ciudadanía formuladas en el MIPG, que tiene como uno de sus elementos principales la promoción de la participación ciudadana a través del ejercicio del control social.

1. Diálogo social en la participación Ciudadana.

Para entender el diálogo social se debe contextualizar lo establecido en el marco legal que permitan conceptualizarlo y definirlo. Según el artículo 111 de la



Ley 1757 de 2015, se define que: El diálogo social como un mecanismo democrático para la participación ciudadana y el fortalecimiento de las organizaciones de la sociedad civil, con el objetivo de promover la interacción, comunicación, consulta y seguimiento de políticas públicas a nivel nacional y territorial, para abordar conjuntamente los problemas e identificar soluciones.

2. Qué es y cómo hacer el control social a la gestión pública.

El diálogo social como mecanismo democrático para la participación ciudadana se constituye en un espacio que facilita el ejercicio del control social a la gestión pública y posibilita la interacción de los ciudadanos y organizaciones con las entidades públicas que permite vigilar la gestión pública y sus resultados para que se cumpla con los principios y los fines esenciales del Estado, en particular para que se atiendan los principios constitucionales como: igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones.

2.1. Instrumentos y mecanismos para ejercer el control social

El control social puede ser ejercido a través de diversos instrumentos o mecanismos como:

- Observaciones o sugerencias para la mejora de la gestión objeto de vigilancia.
- La evaluación de los bienes y servicios que ofrecen las entidades públicas y su contribución a la garantía de los derechos que deben protegerse mediante diversos instrumentos de seguimiento y evaluación de la gestión pública.
- La vigilancia del cumplimiento de los fines del Estado y el bienestar general.
- Elevar ante las autoridades competentes derechos de petición, denuncias y ejercer ante los jueces de la República todas las acciones para la protección de derechos tales como: acción de tutela, acción de cumplimiento, acciones populares y de grupo, el derecho de petición, acción de repetición, habeas corpus y habeas data, que siendo pertinentes consagran la Constitución y la Ley.

2.2. Responsabilidades de las entidades públicas frente al control social

La normatividad también obliga a las entidades a facilitar:

- El control social en los ejercicios de rendición de cuentas
- Proceso de gestión contractual

- Seguimiento a los proyectos de inversión financiados con recursos de las regalías y a convocar a la ciudadanía a la vigilancia en diversos servicios.

2.3. Actores sociales presentes en el control social.

La Administración pública, Entes de Control y Ciudadanía.

3. Marco de referencia del sistema de control interno.

3.1. ¿Qué es control interno?

Se entiende por control interno el sistema integrado por el esquema de organización y con el fin de procurar que todas las actividades, operaciones y actuaciones, así como la administración de la información y los recursos, se realicen de acuerdo con las normas constitucionales y legales vigentes desarrollando los roles que le corresponden.

3.2 Esquemas de líneas de defensa.

- Primera línea de defensa: Esta línea de defensa les corresponde a los servidores en sus diferentes niveles, quienes aplican las medidas de control interno en las operaciones del día a día de la entidad. Se debe precisar que cuando se trate de servidores que ostenten un cargo de responsabilidad (jefe) dentro de la estructura organizacional, se denominan controles de gerencia operativa, dado que son aplicados por líderes o responsables de proceso. Esta línea se encarga del mantenimiento efectivo de controles internos, por consiguiente, identifica, evalúa, controla y mitiga los riesgos.
- Segunda línea de defensa: esta línea de defensa está conformada por servidores que ocupan cargos del nivel directivo o asesor (media o alta gerencia), quienes realizan labores de supervisión sobre temas transversales para la entidad y rinden cuentas ante la Alta Dirección. Aquí se incluyen a los Jefes de Planeación, o quienes hagan sus veces; coordinadores de equipos de trabajo; coordinadores de sistemas de gestión; gerentes de riesgos, donde existan; líderes o coordinadores de contratación, financiera y de TIC, entre otros que se deberán definir acorde con la complejidad y misionalidad de cada organización.

Esto le permite a la entidad hacer un seguimiento o autoevaluación permanente de la gestión, de manera que pueda orientar y generar alertas a las personas que

hacen parte de la 1ª línea de defensa, así como a la Alta Dirección, que es la línea estratégica.

Esta línea se asegura de que los controles y procesos de gestión del riesgo de la 1ª línea de defensa sean apropiados y funcionen correctamente, además, se encarga de supervisar la eficacia e implementación de las prácticas de gestión de riesgo, ejercicio que implicará la implementación de actividades de control específicas que permitan adelantar estos procesos de seguimiento y verificación con un enfoque basado en riesgos.

- Tercera línea de defensa: esta línea de defensa está conformada por la Oficina de Control Interno, quien se encarga de evaluar de manera independiente y objetiva los controles de 2ª línea de defensa para asegurar su efectividad y cobertura; así mismo, evalúa los controles de 1ª línea de defensa que no se encuentren cubiertos o inadecuadamente cubiertos por la 2ª línea de defensa. La interacción entre la 2ª línea de defensa (proveedores internos de aseguramiento) y la 3ª línea de defensa y estas dos con los proveedores externos de aseguramiento (organismos de control y otras instancias de supervisión o vigilancia) serán representadas en una matriz de doble entrada denominada mapa de aseguramiento, esta herramienta es considerada por el Instituto de Auditores como adecuada e idónea para coordinar las diferentes actividades de aseguramiento, visualizar el esfuerzo en común y mitigar los riesgos de una manera mucho más integral.

4. Diálogo social para el control social y su articulación con el sistema de control interno.

Este se da en el marco del esquema de las líneas de defensa, estructura que permite identificar los roles y responsabilidades en materia de control de la gestión en las entidades en los siguientes momentos del dialogo social de las entidades públicas con la ciudadanía: comunicación, consulta, interacción y seguimiento de conformidad con el MIPG.

Iniciar la comunicación es el primer momento del proceso de diálogo social entre el control social ciudadano y las entidades públicas. Este momento posibilita establecer canales y elementos claves mediante mecanismos de comunicación entre sistema de control interno y el control social para recibir información sobre el tema de interés ciudadano y el desarrollo de los demás pasos del diálogo social.

El segundo momento es el ejercicio de consulta. Aquí se propone el diseño de un instrumento que contenga preguntas orientadoras que permita conocer los intereses, necesidades y peticiones de los ciudadanos interesados en el ejercicio del control social para identificar su motivación para vigilar la gestión institucional y participar del espacio de diálogo social. Con base en esta consulta la entidad debe programar el proceso de diálogo para el control social.

El tercer momento lo constituye el desarrollo de la interacción y consiste en el desarrollo de los espacios de encuentro, ya sean virtuales o presenciales, en los que los representantes institucionales y ciudadanos en ejercicio del control social deben dialogar, debatir y construir consensos con respecto al objeto de vigilancia priorizado para el diálogo social con el acompañamiento del sistema de control interno, liderado por el área misional (primera línea de defensa) y el área de planeación (como segunda línea de defensa). Por último, es necesario hacer seguimiento a los acuerdos pactados en los espacios de encuentro para garantizar el control del cumplimiento de responsabilidades y la entrega de avances de ambas partes.

El diálogo debe estar basado en relaciones de horizontalidad donde las interacciones se construyen a partir de la confianza mutua en el marco del respeto y se valoren las ideas y posicionamiento de ambas partes.

RECOMENDACIONES GENERALES.

- Según el procedimiento definido en esta guía y las obligaciones establecidas en las Leyes 850 de 2003, 489 de 1998 y 1757 de 2015, cada entidad pública debe organizar e implementar el proceso de diálogo social para el control social en articulación con el Sistema de Control Interno a través desde las líneas de defensa, bien sea por iniciativa propia o en respuesta a peticiones ciudadanas.

Por lo tanto, esta guía se convierte en una herramienta clave que les permitirá dar cumplimiento a la ley y les ayudará a responder las siguientes preguntas: ¿qué es diálogo social en la participación ciudadana?, ¿cuál es el marco de referencia del sistema de control interno?, ¿cómo articular el control interno con el control social a la gestión pública? y, finalmente, le dice cuáles son los momentos y los pasos para implementar el diálogo social.

- Efectuar los análisis de los procesos y procedimientos vigentes a fin de verificar que incluyen lo citado en ésta normativa.

- Mantener y/o Fortalecer los controles de la primera y segunda línea de defensa a fin de garantizar su efectividad.
- Adelantar las acciones que garanticen que las orientaciones para facilitar el ejercicio del control ciudadano a los temas y problemáticas de su interés estén articulados con el Sistema de Control Interno Institucional; así mismo que se plantee en la Empresa el enfoque de Estado Abierto en el marco de los lineamientos de las políticas de relacionamiento del Estado con la ciudadanía formuladas en el MIPG, que tiene como uno de sus elementos principales la promoción de la participación ciudadana a través del ejercicio del control social.

Atentamente,

Janeth Villalba Mahecha
Jefe Oficina de Control Interno.

Anexo: Documento analizado.

| | Nombre | Cargo | Dependencia | Firma |
|--|----------------|-------------|--------------------------|-------|
| Elaboró: | Edgar Mogollón | Contratista | Oficina Control Interno. | |
| Revisó: | Karina Córdoba | Contratista | Oficina Control Interno | |
| Aprobó: | N/A | N/A | | |
| Los(as) arriba firmantes, declaramos que hemos revisado el presente documento y lo presentamos para su respectiva firma. | | | | |



El servicio público
es de todos

Función
Pública



Guía de diálogo social para el control social y su articulación con el sistema de control interno institucional

Versión 1

DIRECCIÓN DE PARTICIPACIÓN,
TRANSPARENCIA Y SERVICIO AL CIUDADANO
MAYO DE 2022

**Departamento Administrativo
de la Función Pública**

Nerio José Alvis Barranco
Director

Daniel Araújo Campo
Subdirector

Jaime González Mejía
Secretario General

Guiomar Adriana Vargas Tamayo
Directora de Participación,
Transparencia y Servicio al Ciudadano

María Magdalena Forero Moreno
Directora de Gestión del Conocimiento

María del Pilar García González
Directora de Gestión y Desempeño
Institucional

Hugo Armando Pérez Ballesteros
Director de Desarrollo Organizacional

Francisco Camargo Salas
Director de Empleo Público

Armando López Cortés
Director de Jurídica

Luz Stella Patiño Jurado
Jefe de Oficina de Control Interno

Daniel Canal Franco
Jefe Oficina Asesora de Comunicaciones

Carlos Andrés Guzmán Rodríguez
Jefe Oficina Asesora de Planeación

Édgar Alexander Prieto Muñoz
Jefe Oficina de Tecnología de la
Información y las Comunicaciones

Elaborado por:

Sara Valentina Beltrán Morales
Brayan Camilo Betin Santacruz
Pasantas de Trabajo Social
Universidad Nacional de Colombia

Elsa Yanuba Quiñones Serrano
Coordinadora Grupo de Análisis y Política
Dirección de Participación, Transparencia y
Servicio al Ciudadano

Colaboración:

Andrés Méndez Jiménez
William Pulido Trujillo (q. e. p. d.)
Profesionales especializados
Dirección de Gestión y Desempeño
Institucional

Grupo de Análisis y Política
Dirección de Gestión y Desempeño
Institucional

Revisión de forma y corrección de estilo

Carolina Mogollón Delgado

Diagramación y diseño

Nohora Susana Bonilla Guzmán
Andrés Camilo Higuera
Oficina Asesora de Comunicaciones

**Departamento Administrativo
de la Función Pública**

Carrera 6 n.º 12-62, Bogotá, D.C., Colombia
Conmutador: 739 5656 / 86 - Fax: 739 5657
Web: www.funcionpublica.gov.co
eva@funcionpublica.gov.co
Línea gratuita de atención al usuario: 018000
917770
Bogotá, D.C., Colombia.

Tabla de contenido

| | |
|--|-----------|
| Introducción | 7 |
| 1. ¿QUÉ ENTENDER POR DIÁLOGO SOCIAL EN LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA? | 9 |
| 2. ¿QUÉ ES Y CÓMO HACER CONTROL SOCIAL A LA GESTIÓN PÚBLICA? | 13 |
| 2.1. Instrumentos y mecanismos para ejercer el control social | 15 |
| 2.2. Responsabilidades de las entidades públicas frente al control social | 16 |
| 2.3. Especificidades de los actores sociales presentes en el control social ciudadano..... | 21 |
| 3. MARCO DE REFERENCIA DEL SISTEMA DE CONTROL INTERNO | 25 |
| 3.1. ¿Qué es control interno? | 25 |
| 3.2. Esquemas de líneas de defensa | 32 |
| 4. DIÁLOGO SOCIAL PARA EL CONTROL SOCIAL Y SU ARTICULACIÓN CON EL SISTEMA DE CONTROL INTERNO | 37 |
| 4.1. El diálogo social para el control social a las entidades públicas en el marco del sistema de control interno..... | 39 |
| 4.2. Momentos y pasos del diálogo social para el ejercicio del control social a las entidades públicas | 48 |
| Bibliografía | 73 |
| Glosario | 77 |
| Anexos | 80 |

Índice de tablas

| | |
|--|----|
| Tabla 1. Aporte del sistema de control interno al diálogo social | 40 |
| Tabla 2. Funciones de las líneas de defensa frente al control social | 42 |
| Tabla 3. Mecanismos y criterios para el seguimiento y evaluación por parte de la Oficina de Control Interno | 46 |
| Tabla 4. Momentos y pasos del diálogo social entre la ciudadanía y las entidades públicas en el marco del sistema de control interno..... | 49 |
| Tabla 5. Actividades para crear el canal de comunicación..... | 53 |
| Tabla 6. Guía para la creación del formulario con preguntas orientadores sobre objeto de diálogo..... | 56 |
| Tabla 7. Orientaciones para el diseño de los espacios de interacción para el diálogo social con la ciudadanía en ejercicio del control social..... | 63 |
| Tabla 8. Matriz guía para revisar compromisos del diálogo social en los espacios de interacción | 67 |
| Tabla 9. Indicadores para la evaluación de los momentos de diálogo..... | 70 |

Tabla de figuras

| | |
|---|----|
| Figura 1. Esquema líneas de defensa | 32 |
| Figura 2. Articulación entre el control interno y el control social | 39 |
| Figura 3. Momentos y pasos para el diálogo social: paso 1..... | 52 |
| Figura 4. Momentos y pasos para el diálogo social: paso 2 | 54 |
| Figura 5. Momentos y pasos para el diálogo social: paso 3 | 61 |
| Figura 6. Momentos y pasos para el diálogo social: paso 5 | 68 |



Introducción

El control a la gestión pública es el proceso administrativo de verificación, evaluación y regulación que busca que las actividades de las entidades del Estado se desarrollen en el marco de las normas constitucionales y legales vigentes y dentro de las políticas trazadas en atención a las metas, recursos y objetivos previstos. Es así como el control interno en las entidades públicas y el control social a la gestión pública comparten los mismos propósitos de revisión para asegurar que las entidades cumplan con los objetivos y los planes diseñados para programados en cada vigencia.

Con el fin de garantizar la complementariedad del control interno y el control social a la gestión pública¹ elaboramos la ***Guía de diálogo social para el control social y su articulación con el sistema de control interno institucional***, que contiene una serie de orientaciones para facilitar el ejercicio del control ciudadano a los temas y problemáticas de su interés articulado con el sistema de control interno institucional. El presente documento se plantea desde el enfoque de Estado abierto en el marco de los lineamientos de las políticas de relacionamiento del Estado con la ciudadanía formuladas en el MIPG (modelo integrado de planeación y gestión), que tiene como uno de sus elementos principales la promoción de la participación ciudadana a través del ejercicio del control social.

De igual manera, esta guía fue sometida a consulta pública entre el 27 de julio y el 10 de agosto del 2021 con el fin de recibir aportes de la ciudadanía y de entidades, así como de los integrantes de las oficinas de control interno de todo el país. Los comentarios, observaciones y propuestas recibidas permitieron incorporar precisiones y fortalecer los alcances y procedimientos de diálogo social formulados en este documento en relación con los roles y las áreas de control interno, así como sobre las obligaciones de las entidades y derechos de la ciudadanía para el ejercicio del control social.

1 El mecanismo de diálogo social es establecido en el artículo 111 de la Ley 1757 de 2015 “por la cual se dictan disposiciones en materia de promoción y protección del a la participación democrática”.

Según el procedimiento definido en esta guía y las obligaciones establecidas en las leyes 850 de 2003, 489 de 1998 y 1757 de 2015, cada entidad pública debe organizar e implementar el proceso de diálogo social para el control social en articulación con el sistema de control interno a través desde las líneas de defensa, bien sea por iniciativa propia o en respuesta a peticiones ciudadanas. Por lo tanto, esta guía se convierte en una herramienta clave que les permitirá dar cumplimiento a la ley y les ayudará a responder las siguientes preguntas: ¿qué es diálogo social en la participación ciudadana?, ¿cuál es el marco de referencia del sistema de control interno?, ¿cómo articular el control interno con el control social a la gestión pública? y, finalmente, le dice cuáles son los momentos y los pasos para implementar el diálogo social.

1. ¿Qué entender por diálogo social en la participación ciudadana?

Para entender el diálogo social es fundamental contextualizar lo establecido al respecto en el marco legal y algunas definiciones que permitan conceptualizarlo y definirlo. Según el artículo 111 de la Ley 1757 de 2015, "*Por la cual se dictan disposiciones en materia de promoción y protección del derecho a la participación democrática*":

El diálogo social es un mecanismo democrático para la participación ciudadana y el fortalecimiento de las organizaciones de la sociedad civil, con el objetivo de promover la interacción, comunicación, consulta y seguimiento de políticas públicas a nivel nacional y territorial.

A su vez en la guía *Transformación de conflictos mediante el diálogo: Herramientas para practicantes*, Prada, M., Unger, B., y Gómez, J. A. (2014) se define el diálogo así:

El diálogo es, ..., trabajo en relación. El diálogo no solo es trabajar en un tema (muchas veces llamado 'el problema'), sino sobre todo en las diferentes actitudes, perspectivas y necesidades propias en relación con la otra persona.

El diálogo es también un trabajo de exploración, para conocer el contexto, las posibles opciones, las partes, las necesidades e intereses detrás de las posiciones que se manifiestan. Comúnmente, lo que más se logra percibir son los actos; es decir, el comportamiento visible de los involucrados en un conflicto. El diálogo pasa también por descubrir lo que no es visible, para así entender y apoyar la transformación del conflicto. (p.20)

Por su parte, el sociólogo y profesor estadounidense John Paul Lederach planteó en su entrevista publicada en Comisión de la Verdad (2016)² que los diálogos improbables “son conversaciones entre personas y grupos diferentes en contextos polarizados en función de buscar una estrategia en común para lograr transformaciones de largo aliento. Son diálogos en sociedades divididas y en transición”.

De otra parte, la OIT (Organización Internacional del Trabajo) afirma que en el mundo laboral el diálogo social³:

... comprende todo tipo de negociaciones y consultas -e incluso el mero intercambio de información- entre representantes de los gobiernos, los empleadores y los trabajadores sobre temas de interés común relativos a las políticas económicas y sociales. Puede tratarse de un proceso tripartito en el que el gobierno interviene como parte oficial en el diálogo, o bien consistir en relaciones bipartitas establecidas exclusivamente entre los trabajadores y las empresas (los sindicatos y las organizaciones de empleadores), con o sin la participación indirecta del gobierno. La concertación puede ser oficiosa u oficial, siendo con frecuencia una combinación de ambos tipos. Puede tener lugar en los planos nacional, regional o de la empresa. También puede ser interprofesional, intersectorial o una combinación de tales formas.

El principal objetivo del diálogo social propiamente dicho es el de promover el logro de un consenso y la participación democrática de los principales interlocutores presentes en el mundo del trabajo. Las estructuras del diálogo social así como los procesos que se han desarrollado con éxito han sido capaces de resolver importantes cuestiones de índole económica y social, han alentado el buen gobierno, el progreso y la paz sociales, la estabilidad e impulsado el desarrollo económico (párr. 1).

2 Puede consultar más información sobre el [concepto de diálogos improbables](#).

3 En el siguiente enlace encontrará información sobre la definición de diálogo de la [Organización Internacional del Trabajo](#): recuperado el enero 15 de 2022

En la *Guía para facilitar procesos de diálogo social* de la Oficina del Alto Comisionado para la paz⁴ se dice que:

El diálogo hace las veces de una estrategia pertinente, en tanto herramienta pedagógica adecuada para atender las diferencias y consecuentes conflictividades culturales, étnicas y poblacionales con un enfoque de consenso razonado, propio de la deliberación dialógica, y no de violencia. De manera que la confianza entre ciudadanos e instituciones debe ser un propósito del Diálogo Social y la participación ciudadana (p.12).

Es importante mencionar la relevancia del diálogo social para asegurar la democracia, como lo plantea Díaz (2016)⁵ en su artículo *Democracia y diálogo social*:

El diálogo es un ejercicio habitual en la democracia, por convicción, o por necesidad. Demuestra el convencimiento de las partes para alcanzar sus fines, democratizar la sociedad, redistribuir el poder, ganar tiempo, explicar mejor alguna posición, legitimarla, o invocarlo hasta por mero cálculo electoral. Pero no son extraños caprichos ni alegres ensayos. Tiene el diálogo un sentido, inclusive en caso de que el poderoso e intolerante decida ocupar ahí un lugar. El poderoso quiere siempre imponerse, pero en condiciones extremas, en sociedades donde el diálogo no es un ejercicio habitual, su sola pretensión de ensayarlo es un considerable avance porque es más difícil dialogar que estar en la habitual contienda. En otros casos más afortunados, el Gobierno se convierte en un inspirador más que en un director exclusivo y compulsivo de la política (p.148).

Bajo el marco legal establecido en la Ley 1757 de 2015, estos referentes teóricos permiten comprender el diálogo social como un mecanismo democrático para la participación ciudadana en

4 En el siguiente enlace encontrará información sobre la definición de diálogo del Alto Comisionado de Paz del Gobierno de Colombia: Consultado en: Diálogos-constructivos-4 (altocomisionadoparalapaz.gov.co). Recuperado en mayo 17 de 2021.

5 Díaz, L. E. (2016). Democracia y diálogo social. En *Justicia*, 30, 132-151. <http://x.doi.org/10.17081/just.21.30.1355>. Recuperado en mayo 17 de 2021

el que se encuentran presentes varios elementos: interacción, comunicación, consulta, deliberación y seguimiento frente a temas de interés común, planes o proyectos de las entidades públicas o a las políticas públicas del orden territorial y nacional con el fin de abordar conjuntamente los problemas e identificar soluciones. De este modo, el diálogo social en el contexto de la participación ciudadana se convierte en un proceso integrado por espacios y herramientas que facilitan la deliberación de actores de la sociedad civil y entidades públicas respecto de sus intereses y percepciones alrededor de distintos asuntos públicos con el objetivo de lograr consensos democráticos para solucionar problemáticas importantes.

2. ¿Qué es y cómo hacer control social a la gestión pública?

El diálogo social como mecanismo democrático para la participación ciudadana se constituye en un espacio que facilita el ejercicio del control social a la gestión pública y posibilita la interacción de los ciudadanos y organizaciones con las entidades públicas.

A través de la participación de los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y administrativa del país se busca afianzar la garantía de los fines del Estado y el goce efectivo de los demás derechos ciudadanos, por eso, la participación ciudadana es un derecho fundamental consagrado en la Constitución Política de Colombia de 1991 y es un elemento primordial en la consolidación del Estado social de derecho. Para hacer efectivo este derecho, la ciudadanía puede elegir y ser elegido o elegida; tomar parte en las elecciones, plebiscitos, referendos, consultas populares y demás formas de participación democrática existentes.

Según lo establecen los artículos 2, 3, 103, y 270 de la Constitución Política de Colombia, los ciudadanos podrán participar y vigilar la gestión pública y sus resultados. Por su parte, la Ley 1757 de 2015, *Por la cual se dictan disposiciones en materia de promoción y protección del derecho a la participación democrática*, establece que el control social 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" (art. 60).

De modo que el control permite a los individuos y a las organizaciones de la sociedad vigilar la gestión pública y sus resultados para que

se cumpla con los principios y los fines esenciales del Estado, en particular para que se atiendan los principios de la función administrativa establecidos en el artículo 209 de la Constitución Política, a saber: igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones. Además, tiene por objeto el seguimiento y evaluación de las políticas públicas, así como de la prestación de los servicios públicos y la correcta utilización de los recursos y bienes públicos por parte de las entidades del Estado y por los particulares que ejerzan funciones públicas. De acuerdo con el artículo 65 de la Ley 1757 de 2015, así:

Salvo los aspectos que sean reservados, todos los niveles de la administración pública pueden ser objeto de vigilancia ciudadana.

En particular, todo contrato que celebren las instituciones del Estado estará sujeto 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, 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.

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.

El control social puede ser ejercido por la ciudadanía mediante diversas formas de organización, una de la más representativas son las veedurías ciudadanas, las cuales fueron reglamentadas por la Ley 850 de 2003.

2.1. Instrumentos y mecanismos para ejercer el control social

El control social puede ser ejercido a través de diversos instrumentos o mecanismos como:

- Observaciones o sugerencias para la mejora de la gestión objeto de vigilancia.
- La evaluación de los bienes y servicios que ofrecen las entidades públicas y su contribución a la garantía de los derechos que deben protegerse mediante diversos instrumentos de seguimiento y evaluación de la gestión pública⁶.
- La vigilancia del cumplimiento de los fines del Estado y el bienestar general mediante el seguimiento y evaluación de la gestión pública, la asignación transparente de recursos, el respeto por la normatividad y el control de la discrecionalidad de la administración a través de decisiones visibles y legítimas más que legales.
- Elevar ante las autoridades competentes derechos de petición, denuncias y ejercer ante los jueces de la República todas las acciones para la protección de derechos tales como: acción de tutela, acción de cumplimiento, acciones populares y de grupo, el derecho de petición, acción de repetición, habeas corpus y habeas data, que siendo pertinentes consagran la Constitución y la ley.

6 Para ampliar información sobre herramientas de evaluación puede consultar la [Guía metodológica para la evaluación de la gestión pública con enfoque basado en derechos humanos](#) dirigida a las veedurías ciudadanas de Función Pública (2016).

- Solicitar la información pública que se requiera para el desarrollo de su labor en los términos del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

De acuerdo con lo establecido en el artículo 4 de la Ley 1712 de 2014, los ciudadanos a través del control social:

- ... en ejercicio del derecho fundamental de acceso a la información, toda persona puede conocer sobre la existencia y acceder a la información pública en posesión o bajo control de los sujetos obligados. El derecho de acceso a la información genera la obligación correlativa de divulgar proactivamente la información pública y responder de buena fe, de manera adecuada, veraz, oportuna y accesible a las solicitudes de acceso, lo que a su vez conlleva la obligación de producir o capturar la información pública.

Para el ejercicio del control social existen una serie de mecanismos jurídicos que pueden ser utilizados según el tipo de defensa que requiera emprenderse, tales como: el derecho de petición, la acción de tutela, la acción de cumplimiento y la acción de grupo, entre otras. El control social para la garantía de los derechos puede ejercerse en forma individual o colectiva, ya sea a través de la organización de veedurías ciudadanas, otras modalidades de control social o desde diversas organizaciones sociales.

2.2. Responsabilidades de las entidades públicas frente al control social

Existen una serie de responsabilidades a cargo de las entidades de la administración pública establecidas en la Ley 489 de 1998 para garantizar el derecho al control social de la gestión pública, estas son:

ARTÍCULO 34.- Ejercicio de control social de la administración. Cuando los ciudadanos decidan constituir mecanismos de control social de la administración, en particular mediante la creación de veedurías ciudadanas, la administración estará obligada a brindar todo el apoyo requerido para el ejercicio de dicho control.

ARTÍCULO 35.- Ejercicio de la veeduría ciudadana. Para garantizar el ejercicio de las veedurías ciudadanas, las entidades y organismos de la administración pública deberán tener en cuenta los siguientes aspectos:

a. Eficacia de la acción de las veedurías. Cada entidad u organismo objeto de vigilancia por parte de las veedurías deberá llevar un registro sistemático de sus observaciones y evaluar en forma oportuna y diligente los correctivos que surjan de sus recomendaciones, con el fin de hacer eficaz la acción de las mismas. Lo anterior sin perjuicio de las consecuencias de orden disciplinario, penal y de cualquier naturaleza que se deriven del ejercicio de la vigilancia. Las distintas autoridades de control y de carácter judicial prestarán todo su apoyo al conocimiento y resolución en su respectivo ramo de los hechos que les sean presentados por dichas veedurías;

b. Acceso a la información. Las entidades u organismos y los responsables de los programas o proyectos que sean objeto de veeduría deberán facilitar y permitir a los veedores el acceso a la información para la vigilancia de todos los asuntos que se les encomienda en la presente Ley y que no constituyan materia de reserva judicial o legal. El funcionario que obstaculice el acceso a la información por parte del veedor incurrirá en causal de mala conducta;

Además de estas obligaciones de las entidades para facilitar el ejercicio del control social de las diversas modalidades organizativas de la ciudadanía, la normatividad también obliga a las entidades a facilitar: el control social en los ejercicios de rendición de cuentas, al proceso de gestión contractual, el seguimiento a los proyectos de inversión financiados con recursos de las regalías y a convocar a la ciudadanía a la vigilancia en diversos servicios, tal como se detalla a continuación:

En el artículo 66 de la Ley 80 de 1993, por la cual se expide el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, se establecen las obligaciones de las entidades para facilitar el control social a la contratación estatal, así:

Artículo 66. DE LA PARTICIPACION COMUNITARIA. Todo contrato que celebren las entidades estatales, estará sujeto a la vigilancia y control ciudadano.

Las asociaciones cívicas, comunitarias, de profesionales, benéficas o de utilidad común, podrán denunciar ante las autoridades competentes las actuaciones, hechos u omisiones de los servidores públicos o de los particulares, que constituyan delitos, contravenciones o faltas en materia de contratación estatal. Las autoridades brindarán especial apoyo y colaboración a las personas y asociaciones que emprendan campañas de control y vigilancia de la gestión pública contractual y oportunamente suministrarán la documentación e información que requieran para el cumplimiento de tales tareas.

El Gobierno Nacional y los de las entidades territoriales establecerán sistemas y mecanismos de estímulo de la vigilancia y control comunitario en la actividad contractual orientados a recompensar dichas labores.

Las entidades estatales podrán contratar con las asociaciones de profesionales y gremiales y con las universidades y centros especializados de investigación, el estudio y análisis de las gestiones contractuales realizadas.

Por su parte, la Ley 142 de 1994 Por la cual se establece el régimen de los servicios públicos domiciliarios y se dictan otras disposiciones, en los artículos 62 y 65 establece obligaciones de las autoridades para promover el control social a los servicios públicos domiciliarios, así:

ARTÍCULO 62. Organización. Modificado por el art. 10 de la Ley 689 de 2001. Modificado parcialmente (Inciso 8) por el Artículo 40 Decreto 266 de 2000 Decreto 266 de 2000 declarado inexecutable por Sentencia

C-1316 de 2000) Modificado parcialmente por el Artículo 28 Decreto 1165 de 1999. En desarrollo del ARTÍCULO 369 de la Constitución Política de Colombia, en todos los municipios deberán existir "Comités de Desarrollo y Control Social de los Servicios Públicos Domiciliarios" compuestos por usuarios, suscriptores o suscriptores potenciales de uno o más de los servicios públicos a los que se refiere esta Ley, sin que por el ejercicio de sus funciones se causen honorarios.

.....

ARTÍCULO 65. Las autoridades y la participación de los usuarios. Para la adecuada instrumentación de la participación ciudadana corresponde a las autoridades:

65.1. Las autoridades municipales deberán realizar una labor amplia y continua de concertación con la comunidad para implantar los elementos básicos de las funciones de los comités y capacitarlos y asesorarlos permanentemente en su operación.

65.2. Modificado parcialmente por el Artículo 28 Decreto 1165 de 1999 (Decreto 1165 de 1999 declarado INEXEQUIBLE mediante Sentencia C-969-99). Los departamentos tendrán a su cargo la promoción y coordinación del sistema de participación, mediante una acción extensiva a todo su territorio.

En coordinación con los municipios y la Superintendencia, deberán asegurar la capacitación de los vocales dotándolos de instrumentos básicos que les permitan organizar mejor su trabajo y contar con la información necesaria para representar a los comités.

Finalmente, en el artículo 52 de la Ley 1757 de 2015 se establece la obligación de las entidades de facilitar el control social en el marco de la rendición de cuentas, así:

Artículo 52. Estrategia de Rendición de Cuentas. Las entidades de la Administración Pública nacional y territorial, deberán elaborar anualmente una estrategia de Rendición de Cuentas, cumpliendo con los lineamientos del Manual Único de Rendición de Cuentas, la cual deberá ser incluida en el Plan Anticorrupción y de Atención a los Ciudadanos.

La estrategia incluirá instrumentos y mecanismos de rendición de cuentas, los lineamientos de Gobierno en Línea, los contenidos, la realización de audiencias públicas, y otras formas permanentes para el control social.

En forma general, además de las obligaciones de las entidades para la promoción del control social, existen responsabilidades y obligaciones del Estado. Así, de conformidad con lo señalado en el artículo 104 de la Ley 1757 de 2015, que establecen para las entidades públicas, en todos sus niveles de organización territorial nacional el deber de promover, garantizar y proteger el derecho al ejercicio de la participación ciudadana mediante la promoción tanto de las instancias formales como de las informales creadas y promovidas por la ciudadanía, con lo cual también se favorece el ejercicio del control social, por ejemplo, mecanismos de recepción y atención a sus peticiones, observaciones y propuestas de mejora.

Las entidades deben promover y acompañar las instancias de participación ciudadana, respetar y acompañar las instancias creadas por iniciativa ciudadana, asistir a convocatorias ciudadanas y convocar a la vez a la participación en forma amplia; fortalecer las capacidades ciudadanas mediante acciones de capacitación y asistencia técnica y, finalmente, emitir concepto frente a sugerencias o recomendaciones y cumplir los compromisos que se deriven de las instancias de participación.

2.3. Especificidades de los actores sociales presentes en el control social ciudadano

En el ejercicio del control social se encuentran presentes tres actores sociales principales. Por un lado, la ciudadanía que ejerce el control social a la gestión pública y sus resultados, por otro, la administración pública a través de las entidades públicas responsables de garantizar los derechos implicados mediante la prestación de los bienes o servicios específicos objetos de control social. Cabe señalar que también están los organismos de control, los cuales tienen la función de vigilancia y el control de la gestión de la administración y de los particulares o entidades que manejen fondos o bienes de la Nación, así como de vigilar el cumplimiento de la Constitución, las leyes, las decisiones judiciales y los actos administrativos, los derechos humanos e intereses colectivos y la conducta de quienes desempeñan funciones públicas. A continuación, se describe la principal función para cada actor:

- **La administración pública:** a nivel nacional y territorial tiene a su cargo el ejercicio de las actividades y funciones administrativas o la prestación de servicios públicos del Estado colombiano, orientada a la garantía de los derechos como: salud, vivienda, trabajo, educación, justicia, cultura y medio ambiente, entre otros. De conformidad con el artículo 39 de la Ley 489 de 1998, la administración pública se integra por los organismos que conforman la Rama Ejecutiva del Poder Público y por todos los demás organismos y entidades de naturaleza pública, entre otros, en el nivel nacional: la Presidencia de la República, los ministerios y los departamentos administrativos, así como las superintendencias y los establecimientos públicos, las

empresas industriales y comerciales del Estado⁷. De otra parte, los organismos principales de la administración en el nivel territorial son las gobernaciones, las alcaldías, las secretarías de despacho y los departamentos administrativos.

- **Organismos de control:** en el nivel nacional y territorial tienen la función de vigilar el cumplimiento de los fines del Estado y el adecuado uso de los recursos públicos. Los organismos de control son: la Contraloría General de la República, la Procuraduría General de la Nación, la Defensoría del Pueblo y las personerías municipales.
- **Ciudadanía:** de manera individual o colectiva puede hacer control social y vigilancia a través de diversas modalidades de organización como: las veedurías ciudadanas, las juntas de vigilancia, los comités de desarrollo y control social de los servicios públicos domiciliarios o las auditorías ciudadanas y las instancias de participación ciudadana. Si se adquiere la figura de veeduría ciudadana, esta debe estar conformada por dos o más personas y encontrarse registrada ante la personería, cámara de comercio o entidad étnico territorial correspondiente. No puede ser constituida por un solo ciudadano⁸. Los pueblos y comunidades étnicas pueden llevar a cabo el ejercicio del control social a la gestión pública a partir de sus propios intereses, necesidades y prácticas culturales. Para ello cuentan con el [Plan Nacional de Formación para el Control Social con Enfoque Étnico](#), que busca:

... tejer un puente de diálogo intercultural entre los diferentes pueblos étnicos y las entidades del Estado a través del seguimiento a la gestión pública, reconociendo las cosmovisiones, gobierno propio,

7 Para más información sobre las entidades públicas del nivel nacional, puede consultar el [Manual de estructura del Estado](#).

8 Para conocer cómo constituir una veeduría ciudadana, revise el Módulo 1 del [Plan Nacional de Formación para el Control Social a la Gestión Pública](#) "Control social a la gestión pública"

procesos identitarios, prácticas culturales y los mecanismos y formas de control social propias de cada pueblo étnico. (p.11)

De manera que, ya sea mediante un ejercicio individual, colectivo o a través de la figura de una veeduría ciudadana u otra modalidad de organización para el control social, la ciudadanía puede organizarse y establecer un plan de trabajo para ejercer su derecho al control social. Es importante que en principio se defina cuál es el tema u objeto de vigilancia y construir indicadores de seguimiento para que se tenga mayor claridad sobre las actividades específicas a las cuales se les hará el seguimiento. Ej. si se piensa realizar un ejercicio de control social a la pavimentación de una vía en un barrio particular, se debe tener claridad sobre las fases y actividades del proyecto de construcción y hacer el seguimiento a dichas actividades por medio de indicadores⁹.

Finalmente, cabe mencionar que los estudiantes pueden brindar apoyo al ejercicio del control social desde las instituciones educativas, por lo tanto, pueden ser una estrategia a la cual pueden acudir los ciudadanos y las entidades para desarrollar las iniciativas de diálogo para el control social. De acuerdo con el parágrafo del artículo 60 de la Ley 1757 de 2015, para optar por el respectivo título, los estudiantes de secundaria de último grado, universitarios, carreras técnicas o tecnológicas podrán desarrollar sus prácticas, pasantías o trabajo social con las organizaciones de la sociedad civil que realicen control social.

9 Para conocer cómo construir indicadores de seguimiento, lo invitamos a realizar el [curso sobre veedurías ciudadanas](#).



3. Marco de referencia del sistema de control interno

3.1. ¿Qué es control interno?

De conformidad con lo señalado en la Ley 87 de 1993¹⁰, artículo 1:

Se entiende por control interno el sistema integrado por el esquema de organización y el conjunto de los planes, métodos, principios, normas, procedimientos y mecanismos de verificación y evaluación adoptados por una entidad, con el fin de procurar que todas las actividades, operaciones y actuaciones, así como la administración de la información y los recursos, se realicen de acuerdo con las normas constitucionales y legales vigentes dentro de las políticas trazadas por la dirección y en atención a las metas u objetivos previstos.

El ejercicio del control interno debe consultar los principios de igualdad, moralidad, eficiencia, economía, celeridad, imparcialidad, publicidad y valoración de costos ambientales. En consecuencia, deberá concebirse y organizarse de tal manera que su ejercicio sea intrínseco al desarrollo de las funciones de todos los cargos existentes en la entidad, y en particular de las asignadas a aquellos que tengan responsabilidad del mando.

Esta misma ley señala en su artículo 2 que, atendiendo los principios constitucionales que debe caracterizar la administración pública, el diseño y el desarrollo del sistema de control interno se orientará al logro de los siguientes objetivos fundamentales:

¹⁰ Ley 87 de 1993 "Por la cual se establecen normas para el ejercicio del control interno en las entidades y organismos del Estado y se dictan otras disposiciones".

- a. Proteger los recursos de la organización, buscando su adecuada administración ante posibles riesgos que los afecten;
- b. Garantizar la eficacia, la eficiencia y economía en todas las operaciones, promoviendo y facilitando la correcta ejecución de las funciones y actividades definidas para el logro de la misión institucional;
- c. Velar porque todas las actividades y recursos de la organización estén dirigidos al cumplimiento de los objetivos de la entidad;
- d. Garantizar la correcta evaluación y seguimiento de la gestión organizacional;
- e. Asegurar la oportunidad y confiabilidad de la información y de sus registros;
- f. Definir y aplicar medidas para prevenir los riesgos, detectar y corregir las desviaciones que se presenten en la organización y que puedan afectar el logro de sus objetivos;
- g. Garantizar que el sistema de control Interno disponga de sus propios mecanismos de verificación y evaluación;
- h. Velar porque la entidad disponga de procesos de planeación y mecanismos adecuados para el diseño y desarrollo organizacional, de acuerdo con su naturaleza y características.

Ahora bien, esta ley marco del sistema de control interno resalta en su artículo 6 que el establecimiento y desarrollo del mismo será responsabilidad del representante legal o máximo directivo correspondiente. No obstante, la aplicación de los métodos y procedimientos al igual que la calidad, eficiencia y eficacia del control interno también será de responsabilidad de los jefes de cada una de las distintas dependencias de las entidades y organismos.

De otra parte, en el artículo 9 de la Ley 87 de 1993, se establece que la unidad u oficina de coordinación del control interno es uno de los componentes del sistema de control Interno; también, se encargará de medir y evaluar la eficiencia, eficacia y economía de los demás

controles y asesorará a la dirección en temas relacionados con la continuidad del proceso administrativo, la reevaluación de los planes establecidos y en la introducción de los correctivos necesarios para el cumplimiento de las metas u objetivos previstos.

Para la verificación y evaluación permanente del sistema de control interno, las entidades estatales designarán como asesor, coordinador, auditor interno o cargo similar a un funcionario público que será adscrito al nivel jerárquico superior y designado en los términos de la presente ley, instancia que tendrá las siguientes funciones:

[...]

- a. Planear, dirigir y organizar la verificación y evaluación del Sistema de Control Interno;
- b. Verificar que el Sistema de Control Interno esté formalmente establecido dentro de la organización y que su ejercicio sea intrínseco al desarrollo de las funciones de todos los cargos y, en particular, de aquellos que tengan responsabilidad de mando;
- c. Verificar que los controles definidos para los procesos y actividades de la organización, se cumplan por los responsables de su ejecución y en especial, que las áreas o empleados encargados de la aplicación del régimen disciplinario ejerzan adecuadamente esta función;
- d. Verificar que los controles asociados con todas y cada una de las actividades de la organización, estén adecuadamente definidos, sean apropiados y se mejoren permanentemente, de acuerdo con la evolución de la entidad;
- e. Velar por el cumplimiento de las leyes, normas, políticas, procedimientos, planes, programas, proyectos y metas de la organización y recomendar los ajustes necesarios;

- f. Servir de apoyo a los directivos en el proceso de toma de decisiones, a fin que se obtengan los resultados esperados;
- g. Verificar los procesos relacionados con el manejo de los recursos, bienes y los sistemas de información de la entidad y recomendar los correctivos que sean necesarios;
- h. Fomentar en toda la organización la formación de una cultura de control que contribuya al mejoramiento continuo en el cumplimiento de la misión institucional;
- i. Evaluar y verificar la aplicación de los mecanismos de participación ciudadana, que en desarrollo del mandato constitucional y legal, diseñe la entidad correspondiente;
- j. Mantener permanentemente informados a los directivos acerca del estado del control interno dentro de la entidad, dando cuenta de las debilidades detectadas y de las fallas en su cumplimiento
- k. Verificar que se implanten las medidas respectivas recomendadas;
- l. Las demás que le asigne el jefe del organismo o entidad, de acuerdo con el carácter de sus funciones.

PARÁGRAFO. En ningún caso, podrá el asesor, coordinador, auditor interno o quien haga sus veces, participar en los procedimientos administrativos de la entidad a través de autorizaciones y refrendaciones.
(Subrayado fuera del texto)

La Corte Constitucional en Sentencia C-103 de 2015 ha señalado que el control interno constituye el primer nivel del control de carácter administrativo. El segundo nivel estará a cargo de los organismos de control, en particular, de la Contraloría General de la República¹¹, lo cual fue ratificado por el Decreto 403 de 2020, que da un enfoque preventivo y concomitante al control fiscal, destacando la importancia a la articulación de los dos niveles del control

11 [Sentencia C103 de 2015](#). Recuperado en enero 16 de 2022.

Al respecto, en la citada sentencia se reitera la jurisprudencia de la Corte al concluir lo siguiente:

En definitiva, de acuerdo con la jurisprudencia de esta Corporación, una de las manifestaciones del carácter amplio e integral del modelo constitucional de vigilancia fiscal de los recursos públicos la constituye la coexistencia de dos niveles de control: el primero, constituido por los mecanismos de control interno, de naturaleza previa y administrativa; el segundo nivel corresponde al control fiscal externo, de carácter posterior y selectivo, que compete realizar a una entidad autónoma e independiente como es la Contraloría, y cuya efectividad depende de su adecuada articulación con el primer nivel de control.

El sistema de control interno, previsto en la Ley 87 de 1993, es una de las siete dimensiones que conforman el MIPG (modelo integrado de planeación y gestión)¹² y su propósito es el de suministrar una serie de lineamientos y buenas prácticas en materia de control interno con el propósito de conducir a las entidades públicas a lograr los resultados propuestos y a materializar las decisiones plasmadas en su planeación institucional en el marco de los valores del servicio público y a la gestión de riesgo como elemento fundamental para evaluar la efectividad de los control interno.

12 El MIPG reglamentado por el Decreto 1083 de 2015 surge de la integración de los sistemas de desarrollo administrativo y de gestión de la calidad en un solo sistema de gestión y de la articulación del mismo con el sistema de control interno.

El MIPG es un marco de referencia para dirigir, planear, ejecutar, hacer seguimiento, evaluar y controlar la gestión de las entidades y organismos públicos con el fin de generar resultados que atiendan los planes de desarrollo y resuelvan las necesidades y problemas de la ciudadanía, con integridad y calidad en el servicio. es un marco de referencia para dirigir, planear, ejecutar, hacer seguimiento, evaluar y controlar la gestión de las entidades y organismos públicos, con el fin de generar resultados que atiendan los planes de desarrollo y resuelvan las necesidades y problemas de la ciudadanía, con integridad y calidad en el servicio. [Para conocer el MIPG en su totalidad acceda al micrositio.](#)

La estructura del modelo estándar de control interno (MECI) se actualiza en articulación con el modelo integrado de planeación y gestión (MIPG) y en su última versión de 2020 busca una alineación a las buenas prácticas de control referenciadas desde el modelo *Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission* (COSO)¹³, razón por la cual su estructura se fundamenta en cinco componentes que fueron definidos, entre otros, en el concepto 237411 de 2018 de la Dirección de Gestión y Desempeño Institucional así:

- **Ambiente de control:** tiene como propósito asegurar un ambiente de control que le permita a la entidad disponer de las condiciones mínimas para el ejercicio del control interno. Requiere del compromiso, el liderazgo y los lineamientos de la alta dirección y del Comité Institucional de Coordinación de Control Interno.
- **Evaluación del riesgo:** tiene como propósito identificar, evaluar y gestionar eventos potenciales, tanto internos como externos, que puedan afectar el logro de los objetivos institucionales.
- **Actividades de control:** tiene como propósito permitir el control de los riesgos identificados como mecanismo para apalancar el logro de los objetivos.
- **Información y comunicación:** tiene como propósito utilizar la información de manera adecuada y comunicarla por los medios y en los tiempos oportunos. Para su desarrollo se deben diseñar políticas, directrices y mecanismos de consecución, captura, procesamiento y generación de datos dentro y en el entorno de cada entidad, que satisfagan la necesidad de divulgar los resultados, de mostrar mejoras en la gestión administrativa y procurar que la información y la comunicación de la entidad y de cada proceso sea adecuada a las necesidades específicas de los grupos de valor y grupos de interés.

13 Se basa en la estructura del Modelo COSO/INTOSAI, en español Comité de organizaciones de la comisión de comercio

- **Actividades de monitoreo:** tienen como propósito la supervisión continua (controles permanentes) en el día a día de las actividades, así como evaluaciones periódicas (autoevaluación, auditorías) que permiten valorar: (i) la efectividad del control interno de la entidad pública; (ii) la eficiencia, eficacia y efectividad de los procesos; (iii) el nivel de ejecución de los planes, programas y proyectos; (iv) los resultados de la gestión, con el propósito de detectar desviaciones, establecer tendencias, y generar recomendaciones para orientar las acciones de mejoramiento de la entidad pública.

Dentro del componente “actividades de monitoreo” confluyen las actividades de supervisión continúa (autoevaluación y autocontrol) y la evaluación independiente al sistema de control interno (auditoría interna), que permitirán en su conjunto contar con información clave que mida los resultados de la entidad, el cumplimiento de metas y, en general, del desempeño de la entidad, lo que facilitará la generación de las mejoras necesarias en todos los niveles.

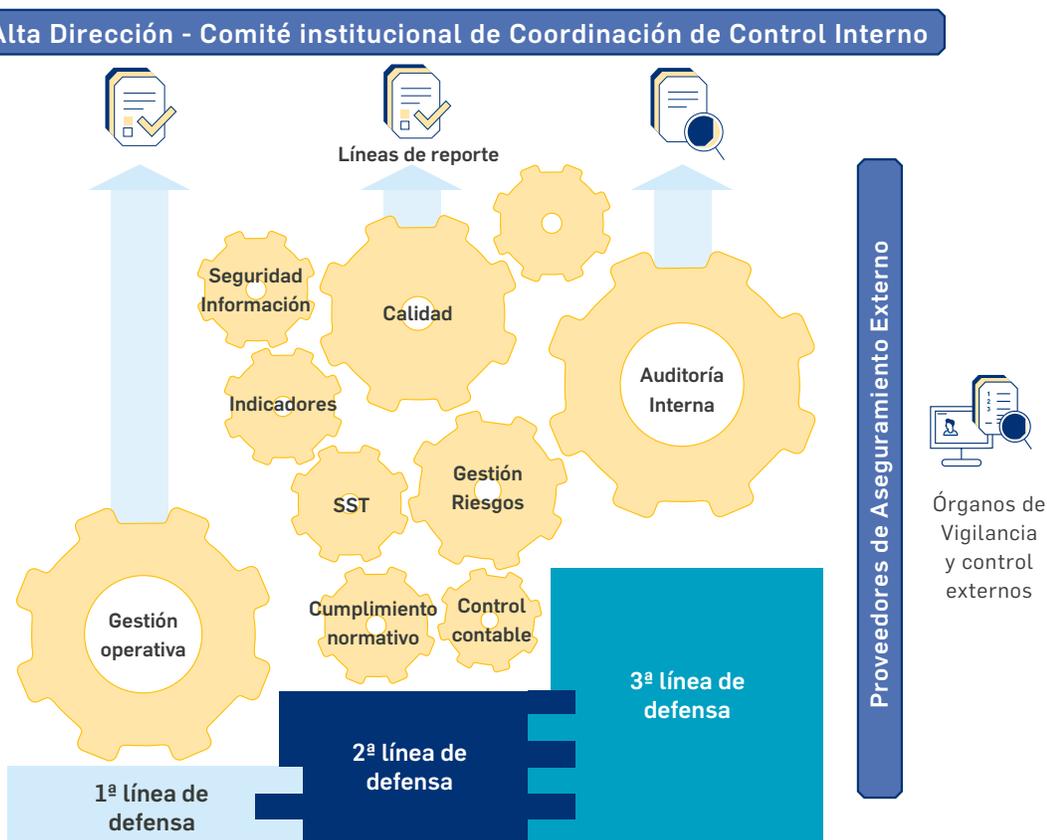
En este marco general, los procesos de evaluación dentro del modelo de operación por procesos tienen asociadas áreas o líderes internos que son responsables de la autoevaluación y de las auditorías internas a las que nos hemos referido frente al componente de “actividades de monitoreo”. (p.3)

3.2. Esquemas de líneas de defensa

La estructura del modelo estándar de control interno (MECI) está acompañada de un esquema de asignación de responsabilidades y roles para la gestión del riesgo y el control adaptado del modelo de las tres líneas de defensa que propone el Instituto Internacional de Auditores (IIA)¹⁴, cada una de estas líneas se asocia a diversos cargos y servidores de la entidad, no siendo una tarea exclusiva de las oficinas de control interno.

En Figura 1 se muestra el esquema de líneas de defensa:

Figura 1. Esquema líneas de defensa.



Nota. Elaborado por la Dirección de Gestión y Desempeño Institucional de Función Pública, adaptado del Instituto Auditores Internos (IIA) Global, Visión 2020 Desafíos de auditoría interna en el horizonte, 2021.

14 Instituto de Auditores Internos IIA GLOBAL, Fundación Latinoamericana de Auditores Internos (FLAI). El modelo de las tres líneas del IIA 2020.

Teniendo en cuenta la Figura 1, se plantea una articulación entre las diferentes líneas con base en la premisa de que se trata de una evaluación integral del sistema de control interno. A continuación, se explica cada una de las líneas de defensa:

- **Línea estratégica de defensa:** está conformada por la Alta Dirección y el Comité Institucional de Coordinación de Control Interno, quien debe desarrollar las funciones previstas en el artículo 2.2.21.1.6 del Decreto 1083 de 2015. La responsabilidad de esta línea de defensa se centra en la emisión, revisión, validación y supervisión del cumplimiento de políticas en materia de control interno, gestión del riesgo, seguimientos a la gestión y auditoría interna para toda la entidad.
- **Primera línea de defensa:** esta línea de defensa les corresponde a los servidores en sus diferentes niveles, quienes aplican las medidas de control interno en las operaciones del día a día de la entidad. Se debe precisar que cuando se trate de servidores que ostenten un cargo de responsabilidad (jefe) dentro de la estructura organizacional, se denominan controles de gerencia operativa, dado que son aplicados por líderes o responsables de proceso. Esta línea se encarga del mantenimiento efectivo de controles internos, por consiguiente, identifica, evalúa, controla y mitiga los riesgos.
- **Segunda línea de defensa:** esta línea de defensa está conformada por servidores que ocupan cargos del nivel directivo o asesor (media o alta gerencia), quienes realizan labores de supervisión sobre temas transversales para la entidad y rinden cuentas ante la Alta Dirección. Aquí se incluyen a los jefes de planeación, o quienes hagan sus veces; coordinadores de equipos de trabajo; coordinadores de sistemas de gestión; gerentes de riesgos, donde existan; líderes o coordinadores de contratación, financiera y de TIC, entre otros que se deberán definir acorde con la complejidad y misionalidad de cada organización.

Esto le permite a la entidad hacer un seguimiento o autoevaluación permanente de la gestión, de manera que pueda orientar y generar alertas a las personas que hacen parte de la 1ª línea de defensa, así como a la Alta Dirección, que es la línea estratégica. Esta línea se asegura de que los controles y procesos de gestión del riesgo de la 1ª línea de defensa sean apropiados y funcionen correctamente, además, se encarga de supervisar la eficacia e implementación de las prácticas de gestión de riesgo, ejercicio que implicará la implementación de actividades de control específicas que permitan adelantar estos procesos de seguimiento y verificación con un enfoque basado en riesgos.

- **Tercera línea de defensa:** esta línea de defensa está conformada por la Oficina de Control Interno, quien se encarga de evaluar de manera independiente y objetiva los controles de 2ª línea de defensa para asegurar su efectividad y cobertura; así mismo, evalúa los controles de 1ª línea de defensa que no se encuentren cubiertos o inadecuadamente cubiertos por la 2ª línea de defensa.

La interacción entre la 2ª línea de defensa (proveedores internos de aseguramiento) y la 3ª línea de defensa y estas dos con los proveedores externos de aseguramiento (organismos de control y otras instancias de supervisión o vigilancia) serán representadas en una matriz de doble entrada denominada mapa de aseguramiento¹⁵, esta herramienta es considerada por el Instituto de Auditores como adecuada e idónea para coordinar las diferentes actividades de aseguramiento, visualizar el esfuerzo en común y mitigar los riesgos de una manera mucho más integral.

15 Dentro del marco internacional para la práctica, el mapa de aseguramiento se propone como herramienta para visualizar las instancias de 2ª línea en cada entidad, donde se definen actividades de control (verificación y con enfoque en riesgos) específicas que permitirán a la línea estratégica contar con información clave para la toma de decisiones con un enfoque preventivo. Acciones que se articulan y complementan con la 3ª línea de defensa (Oficina de Control Interno).

Al armonizar los componentes del control interno y el esquema de líneas de defensa se tiene que la línea estratégica debe definir lineamientos claros frente a la estructura de control, por lo que específicamente a través del componente “ambiente de control” debe generar los espacios para el análisis y seguimiento de los temas relacionados con el talento humano, la integridad, la planeación estratégica y el derecho a la participación ciudadana, esto es clave para que se cuente con un ambiente propicio o favorable al control.

De igual forma, a través de los demás componentes podrá tomar decisiones basados en hechos y datos, dado que los miembros de 2ª línea de defensa aportarán información a tiempo, con evaluaciones en términos de control y riesgos, lo que facilitará tomar acciones que eviten situaciones no deseadas en la entidad, con esto se cumple con el enfoque preventivo, elemento fundamental en la búsqueda de contar con sistemas de control interno efectivo en cada una de las entidades públicas del Estado colombiano.

En tal sentido, los jefes de planeación o quienes hagan sus veces, coordinadores de equipos de trabajo, comités de riesgos (donde existan), comité de contratación, áreas financieras, de tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC) como la 2ª línea de defensa lleva a cabo autoevaluación permanente de las actividades que se realizan en la 1ª línea de defensa, su objetivo principal es asegurar que la primera línea está diseñada y opere de manera efectiva.

Por último, la 3ª línea de defensa la conforma la Oficina de Control Interno, o quien haga sus veces en la entidad, y es la que se encarga de llevar a cabo una evaluación independiente de la gestión, esto lo hace de forma coordinada con la 2ª línea de defensa. Para mayor ampliación se podrá consultar la dimensión “Control interno” el *Manual operativo del MIPG* en su versión 4.

Cabe señalar que las entidades públicas del orden nacional y territorial poseen características y particularidades distintas relacionadas con el tamaño de la entidad, responsabilidades y alcances, entre otras, el sistema de control interno debe

implementarse de acuerdo con aquellas especificidades de las entidades. Para esto, en el Anexo 716, «Criterios diferenciales: política de control interno» del Manual operativo del modelo integrado de planeación y gestión encontrará las actividades que se deben adelantar desde cada línea de defensa para cada uno de los componentes del MECl, dependiendo del nivel en que se encuentre la entidad. De acuerdo con lo anterior, el MECl es la base para la implementación y fortalecimiento del sistema de control interno de las entidades públicas que se encuentran dentro del campo de aplicación de la Ley 87 de 1993.

La política de control interno tiene como ámbito de aplicación a todos los organismos y entidades de las Ramas del Poder Público en sus diferentes órdenes y niveles, así como en la organización electoral, en los organismos de control, en los establecimientos públicos, en las empresas industriales y comerciales del Estado y en las sociedades de economía mixta en las cuales el Estado posea el 90% o más de capital social, en el Banco de la República y en los fondos de origen presupuestal.

Por este motivo, para implementar dicha política, las entidades públicas deben contar dentro de sus líneas de defensa con la participación de la máxima autoridad de la entidad, su equipo directivo, líderes de área, el jefe de planeación y de control interno o quien haga sus veces. Estos serán los encargados de implementar la política de control interno, con las especificaciones mencionadas anteriormente.

16 Este documento expone el esquema de responsabilidades asociadas a cada una de las líneas de defensa (línea estratégica, primera línea, segunda línea y tercera línea línea) con relación a los componentes del MECl (ambiente de control, evaluación del riesgo, actividades de control, información y comunicación y actividades monitoreo) a partir del nivel en el que se encuentre la entidad según el MECl: básico, intermedio y avanzado.

4. Diálogo social para el control social y su articulación con el sistema de control interno

Partiendo del contexto anteriormente señalado, el proceso de articulación del sistema de control interno con el derecho ciudadano al control social se da en el marco del esquema de las líneas de defensa, estructura que permite identificar los roles y responsabilidades en materia de control de la gestión en las entidades en los siguientes momentos del dialogo social de las entidades públicas con la ciudadanía: comunicación, consulta, interacción y seguimiento.

El proceso de diálogo requiere que exista comunicación y articulación entre el control social ejercido por los ciudadanos y el sistema de control interno institucional para facilitar la identificación, análisis, evaluación y retroalimentación a la gestión institucional, así como la identificación de alternativas de solución de temáticas y problemas de la gestión con la participación de representantes institucionales con el fin lograr consensos, elaboración de planes de trabajo y definición de responsabilidades para la implementación de correctivos y acciones de mejora a la gestión de la entidad.

Iniciar la comunicación es el **primer momento** del proceso de diálogo social entre el control social ciudadano y las entidades públicas. Este momento posibilita establecer canales y elementos claves mediante mecanismos de comunicación entre sistema de control interno y el control social para recibir información sobre el tema de interés ciudadano y el desarrollo de los demás pasos del diálogo social.

El **segundo momento** es el ejercicio de **consulta**. Aquí se propone el diseño de un instrumento que contenga preguntas orientadoras que permita conocer los intereses, necesidades y peticiones de los ciudadanos interesados en el ejercicio del control social para identificar su motivación para vigilar la gestión institucional y participar del espacio de diálogo social. Con base en esta consulta la entidad debe programar el proceso de diálogo para el control social.

El **tercer momento** lo constituye el **desarrollo de la interacción** y consiste en el desarrollo de los espacios de encuentro, ya sean virtuales o presenciales, en los que los representantes institucionales y ciudadanos en ejercicio del control social deben dialogar, debatir y construir consensos con respecto al objeto de vigilancia priorizado para el diálogo social con el acompañamiento del sistema de control interno, liderado por el área misional (primera línea de defensa) y el área de planeación (como segunda línea de defensa).

Por último, es necesario hacer **seguimiento** a los acuerdos pactados en los espacios de encuentro para garantizar el control del cumplimiento de responsabilidades y la entrega de avances de ambas partes.

No obstante, es importante reiterar que estos momentos permanecen en constante relación y se realizan a lo largo de todo el proceso de articulación, de esta manera será posible que se cumpla con el objetivo del diálogo, para lo cual deberá formalizarse a través del proceso de planeación institucional e implementarse transversalmente en el marco de MIPG.

El diálogo debe estar basado en relaciones de horizontalidad donde las interacciones se construyen a partir de la confianza mutua en el marco del respeto y se valoren las ideas y posicionamiento de ambas partes.

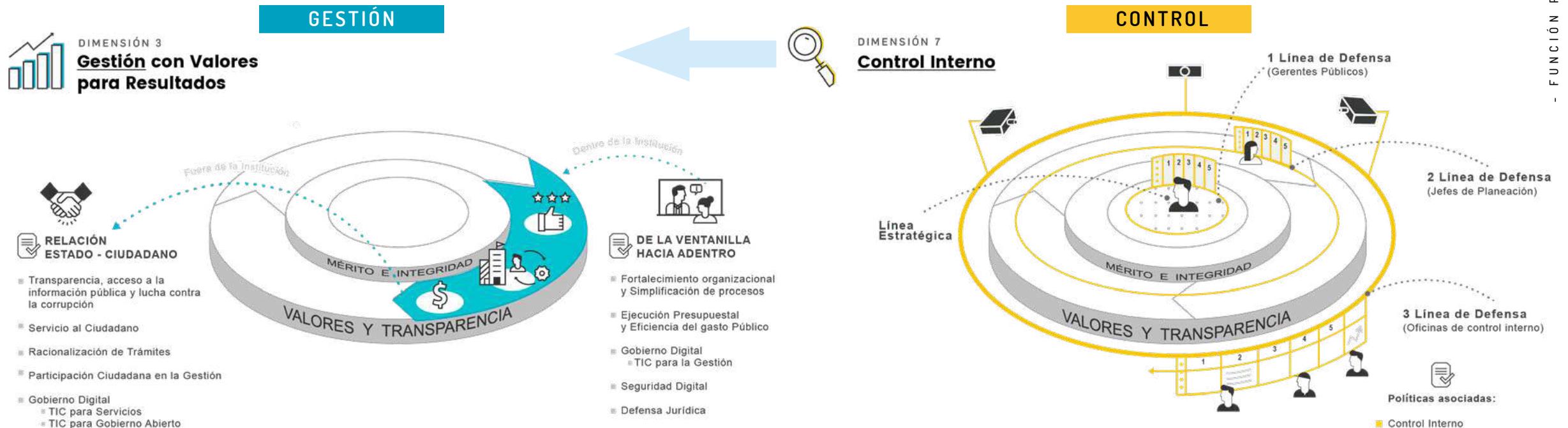
4.1. El diálogo social para el control social a las entidades públicas en el marco del sistema de control interno

Antes de abordar el diálogo social y el control interno, resulta necesario señalar que el esquema de líneas de defensa es el eje articulador entre esos dos elementos, en tanto es donde se definirán las responsabilidades frente al control, ver Figura 2:

Figura 2. Articulación entre el control interno y el control social.

1 Las 6 dimensiones de MIPG permitirán a la entidad establecer su estructura para la gestión y adecuada operación, dentro de la cual se encuentran inmersos los controles.

2 La articulación dentro del diálogo social y el control interno se encuentra en el esquema de las líneas de defensa, donde se definirán las responsabilidades frente al control.



Nota. Elaborado por la Dirección de Gestión y Desempeño Institucional de Función Pública, 2021, con base en el MIPG.

En el marco del sistema de control interno, las líneas de defensa contribuyen al diálogo social entre los ciudadanos en ejercicio del derecho al control social y las entidades públicas de la siguiente manera:

Tabla 1. Aporte del sistema de control interno al diálogo social.

| | |
|--|--|
|  <p>LÍNEA ESTRATÉGICA</p> | <p>Desde el Comité Institucional de Coordinación de Control Interno se verificará que existan controles y su efectividad frente a los momentos para el diálogo social con las veedurías y grupos de control ciudadano a partir de los informes presentados por la segunda y tercera línea de defensa.</p> <p>Así mismo, se deberá adelantar el monitoreo integral a las acciones ejecutadas y el cumplimiento a los compromisos adquiridos con las diferentes instancias y escenarios de relacionamiento con el ciudadano.</p> |
|  <p>PRIMERA LÍNEA DE DEFENSA</p> | <p>En el marco del objeto de diálogo social es posible crear espacios para que la ciudadanía apoye las actividades de la primera línea de defensa en temas clave para el curso de la entidad y, en especial, frente a programas y proyectos que pueden afectar a los ciudadanos.</p> <p>Se consideran, en especial, procesos de direccionamiento estratégico y misionales.</p> |

| | |
|--|---|
|  <p>SEGUNDA LÍNEA DE DEFENSA</p> | <p>Teniendo en cuenta que varias de las acciones de relacionamiento con la ciudadanía se materializan en el Plan Anticorrupción y de Atención al Ciudadano PAAC o el que haga sus veces, la Oficina de Planeación, o quien haga sus veces en las entidades, en coordinación con instancias internas, como áreas de relacionamiento con el ciudadano y de comunicaciones efectuará, o quienes hagan sus veces, realizará el seguimiento a las acciones definidas para cada uno de los componentes del PAAC o el que haga sus veces, así como a otros espacios que se adelanten a fin de garantizar su ejecución y cumplimiento, generar alertas y dar recomendaciones tanto a la 1ª línea como a la línea estratégica en estas materias.</p> <p>Verificará la efectividad y el cumplimiento del propósito de los momentos del control social que fueron implementados con el propósito de fortalecer el seguimiento, la retroalimentación y la implementación de correctivos a la gestión de las entidades públicas.</p> |
|  <p>TERCERA LÍNEA DE DEFENSA</p> | <p>Dentro del enfoque del sistema de control interno, la Oficina de control interno, o quien haga sus veces, en desarrollo de su rol de evaluador independiente, verificará la efectividad y el cumplimiento a las acciones definidas para cada uno de los componentes del Plan Anticorrupción y de Atención al Ciudadano (PAAC o el que haga sus veces,) con especial atención a los aspectos que se adelanten para promover la participación ciudadana y el diálogo social de conformidad con el plan anual de auditoría, en el que se definen los tiempos para dicha evaluación.</p> |

Fuente: Dirección de Participación, Transparencia y Servicio al Ciudadano de Función Pública, 2022.

A continuación se plantean las funciones de las líneas de defensa frente al control social considerando los espacios de acción o puntos de encuentro y los compromisos:

Tabla 2. Funciones de las líneas de defensa frente al control social

| LÍNEA DE DEFENSA | FUNCIONES FRENTE AL CONTROL SOCIAL |
|--|--|
|  <p>Línea estratégica de defensa (Alta Dirección y Comité de Coordinación de Control Interno)</p> | <ul style="list-style-type: none"> ■ Garantizar la adopción de acciones de promoción del control social en los ejercicios de planeación de la entidad (estrategia de participación ciudadana, diálogo social y Plan Anticorrupción y de Atención al Ciudadano(PAAC), o el que haga sus veces entre otros. ■ Analizar los resultados obtenidos en la implementación de las estrategias de participación y rendición de cuentas, para identificar: (i) el número de actividades en las que se involucró al ciudadano, (ii) grupos de valor involucrados, (iii) fases del ciclo que fueron sometidas a participación, y (iv) resultados de la incidencia de la participación, de acuerdo con la información suministrada por la segunda y tercera línea de defensa. |

| LÍNEA DE DEFENSA | FUNCIONES FRENTE AL CONTROL SOCIAL |
|---|---|
|  <p>Primera línea (líderes de proceso y sus equipos de trabajo)</p> | <ul style="list-style-type: none"> ■ Promover la participación de la ciudadanía de acuerdo con los lineamientos de control social establecidos en los ejercicios de planeación de la entidad y garantizar el acceso a la información pública y a la participación ciudadana en las fases de diagnóstico, formulación, evaluación y seguimiento a la rendición de cuentas. ■ Evaluar que la gestión haya estado orientada a los actores, recursos e instrumentos dentro del marco de la ruta de diálogo planeada para llegar a los grupos de valor; esta evaluación se debe basar en la revisión de la planeación institucional y del PAAC o el que haga sus veces para verificar las acciones y responsabilidades definidas para el diálogo, así como en los registros de reunión, actas o programación formulada para atender la necesidad de diálogo social en el marco del control social a la gestión institucional. ■ Analizar las recomendaciones u objeciones recibidas en el proceso de participación y efectuar los ajustes a que haya lugar. Este proceso aplica para las actividades de rendición de cuentas. Se debe analizar en particular si se logra fortalecer el diálogo desarrollado, verificando mediante instrumentos de seguimiento (encuestas, observación directa, revisión de documentos, entre otros), que en cada momento de diálogo si se involucra a la ciudadanía en la definición de actividades para el diálogo y si se responde a las propuestas presentadas bien sea mediante ajustes a la gestión o informando su improcedencia. ■ Verificar la efectividad de los planes de mejoramiento dentro de un ejercicio de autocontrol y revisar si las acciones formuladas atacan las causas que originaron las observaciones o hallazgos al proceso de participación social. |

| LÍNEA DE DEFENSA | FUNCIONES FRENTE AL CONTROL SOCIAL |
|---|---|
|  <p>Segunda línea (servidores que ocupan cargos del nivel directivo o asesor (media o alta gerencia), quienes realizan labores de supervisión sobre temas transversales para la entidad y rinden cuentas ante la Alta Dirección.</p> | <ul style="list-style-type: none"> ■ Analizar los resultados de las evaluaciones (incluyendo la de la oficina de control interno y de haberse efectuado el autodiagnóstico propuesto de rendición de cuentas) e identificar y documentar las debilidades y fortalezas en la implementación de la política de participación ciudadana en la gestión pública por cada uno de los ciclos de la gestión. ■ Diagnosticar si los canales que empleó la entidad para promover la participación ciudadana son los idóneos de acuerdo con la caracterización de grupos de interés de la entidad. ■ Evaluar si la convocatoria de las actividades ya definidas ha habilitado los canales, escenarios, mecanismos y medios presenciales y electrónicos para recoger las recomendaciones u objeciones de los grupos de valor frente a la gestión de la entidad. ■ Validar con las dependencias misionales y de apoyo si los grupos de valor con los que se trabajó en la vigencia anterior atienden a la caracterización de la ciudadanía a la que alude la dimensión de "Direccionamiento estratégico y planeación" del modelo integrado de planeación y gestión (MIPG). |

| <p>LÍNEA DE DEFENSA</p> | <p>FUNCIONES FRENTE AL CONTROL SOCIAL</p> |
|--|---|
| <div data-bbox="240 751 435 949" data-label="Image"> </div> <p data-bbox="180 997 496 1171">Tercera línea (Oficina de Control Interno o quien haga sus veces).</p> | <ul style="list-style-type: none"> <li data-bbox="532 405 1425 485">■ Verificar que el diseño de los controles formulados sea efectivo para el seguimiento a la política de participación. <li data-bbox="532 516 1398 926">■ Incluir en el Plan Anual de Auditorías, de ser necesario, haciendo uso de herramientas de muestreo, actividades para verificar las acciones implementadas por la entidad con el fin de revisar la pertinencia, oportunidad e integralidad entre las respuestas dadas por la administración dentro del ejercicio del control social (PQRSD), seguimiento al Plan Anticorrupción y de Atención al Ciudadano y el seguimiento a la estrategia y las acciones de participación ciudadana. <li data-bbox="532 957 1393 1226">■ Evaluar el riesgo potencial para la organización en el marco de una auditoría basada en riesgos a través de alertas y orientación a la administración sobre las acciones a tener en cuenta para que el diálogo, en ejercicio de control social, se desarrolle de una manera adecuada. <li data-bbox="532 1257 1398 1526">■ Desarrollar labores de asesoría y acompañamiento puntuales a la administración con el fin de que se responda de manera oportuna, confiable, veraz y consistente a los requerimientos, de modo tal que se puedan obtener los resultados esperados en el ejercicio del control social. |

Nota. Elaborado por la Dirección de Participación, Transparencia y Servicio al Ciudadano de Función Pública, 2022

Para este efecto, se sugiere a la Oficina de Control Interno, o quien haga sus veces, tener en cuenta los siguientes insumos que le darán elementos de juicio a la hora de verificar o evaluar las herramientas

aplicadas por la entidad en el marco de los mecanismos existentes para el desarrollo del control social:

Tabla 3. Mecanismos y criterios para el seguimiento y evaluación por parte de la Oficina de Control Interno.

| MECANISMO | CRITERIOS PARA EL SEGUIMIENTO O EVALUACIÓN |
|--|--|
| <p>Gestión de peticiones, quejas, reclamos y denuncias (PQRD), (incluye derechos de petición o acciones de tutela)</p> | <ul style="list-style-type: none"> ■ Se cuenta con un sistema de información para su gestión. ■ Existe un responsable(s) de la administración del sistema. ■ Permite adjuntar archivos o documentos. ■ Brinda opciones para que el ciudadano pueda elegir el medio por el cual quiere recibir la respuesta. ■ Permite la protección de los datos personales de los usuarios. ■ Permite la centralización de todas las peticiones, quejas, reclamos y denuncias, que ingresan por los diversos medios o canales. ■ Cuenta con un enlace de ayuda en donde se detallen las características, requisitos y plazos de respuesta de cada tipo de solicitud. ■ Emite mensaje de confirmación del recibido por parte de la entidad. ■ Emite mensaje de falla, propio del aplicativo, en el que se indica el motivo de dicha falla y la opción con la que cuenta el peticionario. ■ Permite hacer seguimiento al ciudadano del estado de la petición, queja, reclamo y denuncia. ■ Permite monitorear la recepción y respuesta oportuna de peticiones, quejas, reclamos y denuncias. ■ Asigna número de radicado único y consecutivo de la PQRS y otras comunicaciones oficiales, independiente del canal de ingreso (presencial, telefónico, correo electrónico, web, etc.). <p>Nota: Verificar la aplicación de normas como: Ley 1755 de 2015, Ley 1437 de 2011.</p> |

| MECANISMO | CRITERIOS PARA EL SEGUIMIENTO O EVALUACIÓN |
|------------------------|---|
| Acción de cumplimiento | <p>Acción constitucional de carácter público que puede instaurar cualquier persona para obtener el cumplimiento de obligaciones consignadas en leyes o actos administrativos que han dejado de ser cumplidos por autoridades públicas.</p> <p>Nota: Aplica seguimiento o evaluación si se ha presentado en la entidad.</p> |
| Acción de grupo | <p>Acción que le permite a una pluralidad de personas, constituidas como grupo, acudir ante la justicia para reclamar la reparación del daño ocasionado a un derecho fundamental, o interés colectivo, o a un derecho de carácter patrimonial, de cada uno de los miembros de ese conjunto de personas, cuando el daño sea producido para todos por una misma causa (Corte Constitucional, C-215, 1999).</p> <p>Nota: Aplica seguimiento o evaluación si se ha presentado en la entidad.</p> |
| Veedurías ciudadanas | <p>Mecanismo democrático de representación que ejerce la vigilancia sobre la gestión pública de las autoridades administrativas, políticas, judiciales, electorales, legislativos y los órganos de control.</p> <p>Es necesario considerar las solicitudes que se reciban, analizar que se dé respuesta y se dé curso a las acciones que se consideren necesarias para su atención efectiva.</p> <p>Cuando se trate de solicitudes relacionadas con procesos auditores específicos, pueden ser analizadas en el marco del Comité Institucional de Coordinación de Control Interno para ser incluidas en el Plan Anual de Auditoría que establece la Oficina de Control Interno.</p> |

| MECANISMO | CRITERIOS PARA EL SEGUIMIENTO O EVALUACIÓN |
|--|---|
| <p>Plan Anticorrupción y de Atención al Ciudadano (PAAC)</p> | <ul style="list-style-type: none"> ■ Seguimiento a las acciones definidas en el PAAC: ■ Mecanismos para la transparencia y el acceso a la información. ■ Mecanismos para la mejorar la atención al ciudadano. ■ Gestión del riesgo de corrupción. ■ Racionalización de trámites. ■ Rendición de cuentas. ■ Iniciativas adicionales (integridad y otras consideradas por la entidad). |

Nota. Elaborado por la Dirección de Gestión y Desempeño Institucional de Función Pública, 2021.

4.2. Momentos y pasos del diálogo social para el ejercicio del control social a las entidades públicas

Con base en los cuatro momentos del diálogo social: la comunicación, ejercicio de consulta, desarrollo de la interacción y seguimiento del proceso, se propone a continuación una ruta a seguir para el diálogo social entre las entidades públicas y la ciudadanía que hace control social, en el marco del sistema de control interno.

En la tabla 4 se presentan los cuatro momentos y cinco pasos para el diálogo social:

Tabla 4. Momentos y pasos del diálogo social entre la ciudadanía y las entidades públicas en el marco del sistema de control interno.

| Momento del proceso de diálogo social | Pasos para el diálogo social | Actividades | Interacción de las líneas de defensa |
|---------------------------------------|---|--|--------------------------------------|
| Primer momento de comunicación | 1. Creación del canal de comunicación | <ul style="list-style-type: none"> ■ Elegir el medio de comunicación más adecuado según las características de la población (página web, redes sociales, cartelera informativa, buzón de sugerencias, correo electrónico, entre otros). | Primera línea de defensa |
| | | <ul style="list-style-type: none"> ■ Designar representantes para la comunicación. | |
| | | <ul style="list-style-type: none"> ■ Concretar las reglas de comunicación. | |
| Segundo momento de consulta | 2. Analizar el objeto de diálogo social | <ul style="list-style-type: none"> ■ Crear preguntas orientadoras para definir el objeto de vigilancia. | Primera línea de defensa |
| | | <ul style="list-style-type: none"> ■ Diseñar y difundir el (los) instrumento(s) para la consulta. | |
| | | <ul style="list-style-type: none"> ■ Analizar las respuestas ciudadanas. | |

| Momento del proceso de diálogo social | Pasos para el diálogo social | Actividades | Interacción de las líneas de defensa |
|--|---|--|--------------------------------------|
| <p>Tercer momento de desarrollo del espacio de interacción</p> | <p>3. Diseñar el espacio de interacción</p> | <ul style="list-style-type: none"> ■ Elaborar el cronograma de actividades y responsabilidades y hacerle seguimiento al cumplimiento de estas. | <p>Primera línea de defensa</p> |
| | | <ul style="list-style-type: none"> ■ Preparar el espacio de diálogo. | |
| | | <ul style="list-style-type: none"> ■ Convocar a los participantes. | |
| | | <ul style="list-style-type: none"> ■ Recordar la fecha en la que se desarrollará el espacio de diálogo. | |
| | <p>4. Desarrollo del espacio de interacción</p> | <ul style="list-style-type: none"> ■ Identificar los recursos requeridos para realizar el espacio de interacción. | |
| | | <ul style="list-style-type: none"> ■ Precisar el producto que se espera obtener del espacio de interacción, entre otros: acordar el tema objeto de vigilancia; determinar las problemáticas o hallazgos principales frente al objeto de vigilancia identificados por la ciudadanía; presentar informes que respalden evidencias sobre los hallazgos; identificar alternativas de solución frente a las problemáticas o hallazgos y acordar compromisos de mejora institucionales frente al mismo. | |
| | | <ul style="list-style-type: none"> ■ Definir el proceso que se llevará a cabo en el espacio de interacción. | |
| | | <ul style="list-style-type: none"> ■ Delimitar el propósito del espacio de interacción. | |

| Momento del proceso de diálogo social | Pasos para el diálogo social | Actividades | Interacción de las líneas de defensa |
|--|---|---|---|
| Cuarto momento de seguimiento a los acuerdos del diálogo | 5. Monitoreo del cumplimiento de los compromisos realizados | Hacer seguimiento al cumplimiento de las acciones de la primera línea de defensa establecidas en el cronograma. | <p>Segunda línea de defensa</p> <p>Nota. Para mejorar el aseguramiento en la gestión del riesgo en las entidades (mapa de aseguramiento), se sugiere optimizar el recurso y ejecutar auditorías dentro del marco de la tercera línea de defensa, además, evaluar la función de aseguramiento realizada por la segunda línea de defensa.</p> |

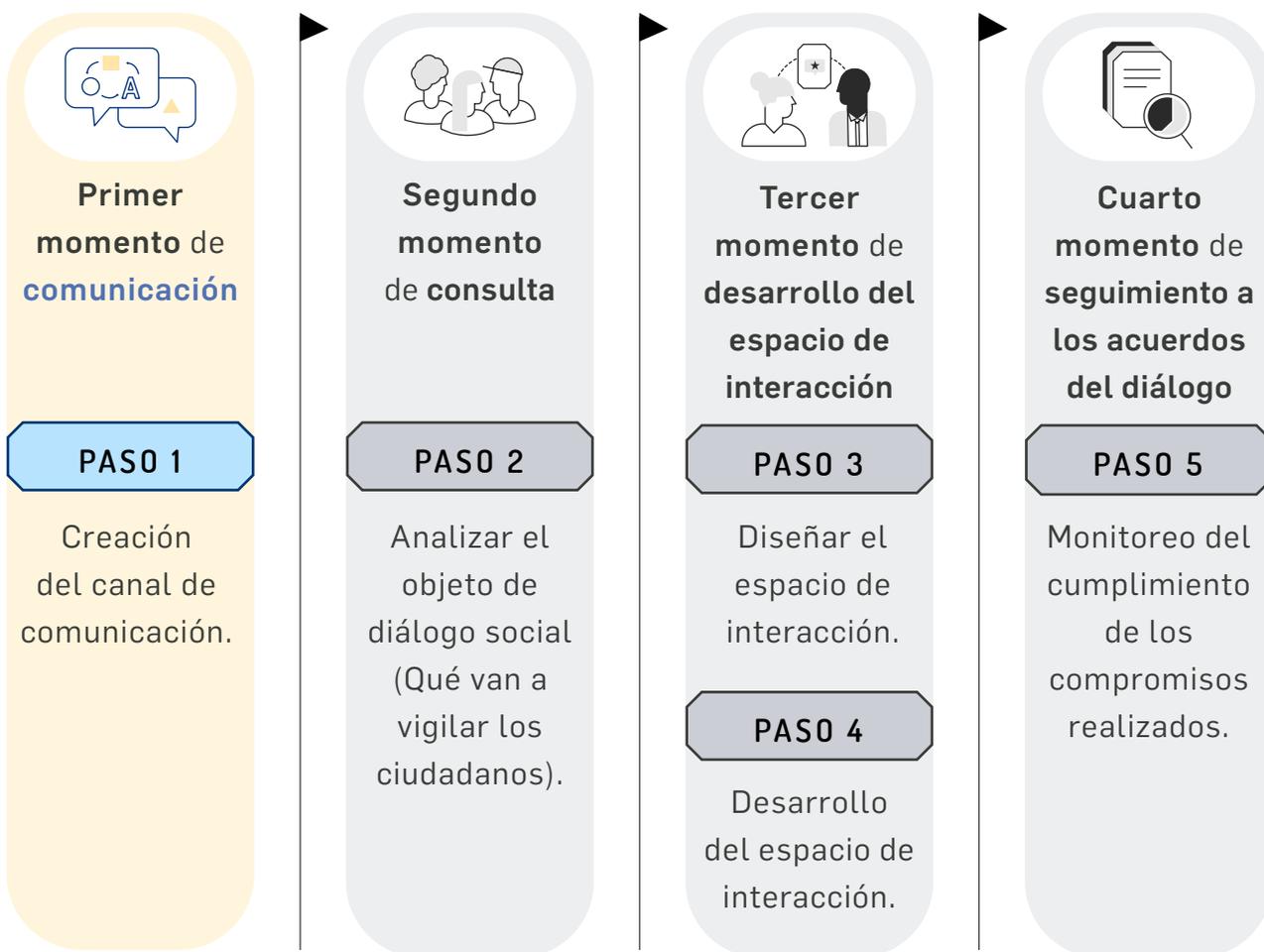
Nota. Elaborado por la Dirección de Participación, Transparencia y Servicio al Ciudadano de Función Pública, 2022

A continuación, se describen los cinco pasos de cada uno de los momentos del diálogo social y sus actividades:

Primer momento: comunicación

El primer momento de comunicación incluye un paso para crear el canal de comunicación con la ciudadanía interesada en hacer el control social, así:

Figura 3. Momentos y pasos para el diálogo social: paso 1.



Paso 1. Crear el canal de comunicación: consiste en concretar un canal de comunicación permanente, eficiente y útil que permita el flujo de información o comentarios entre la entidad y la ciudadanía interesada en ejercer el control social. Este paso debe ser controlado por los líderes de proceso y sus equipos de trabajo como la primera línea de defensa. Ya sea que el proceso de articulación para el diálogo social haya sido por iniciativa de la ciudadanía o por iniciativa de la entidad. Se debe tener en cuenta lo siguiente para crear el canal de comunicación:

Tabla 5. Actividades para crear el canal de comunicación.

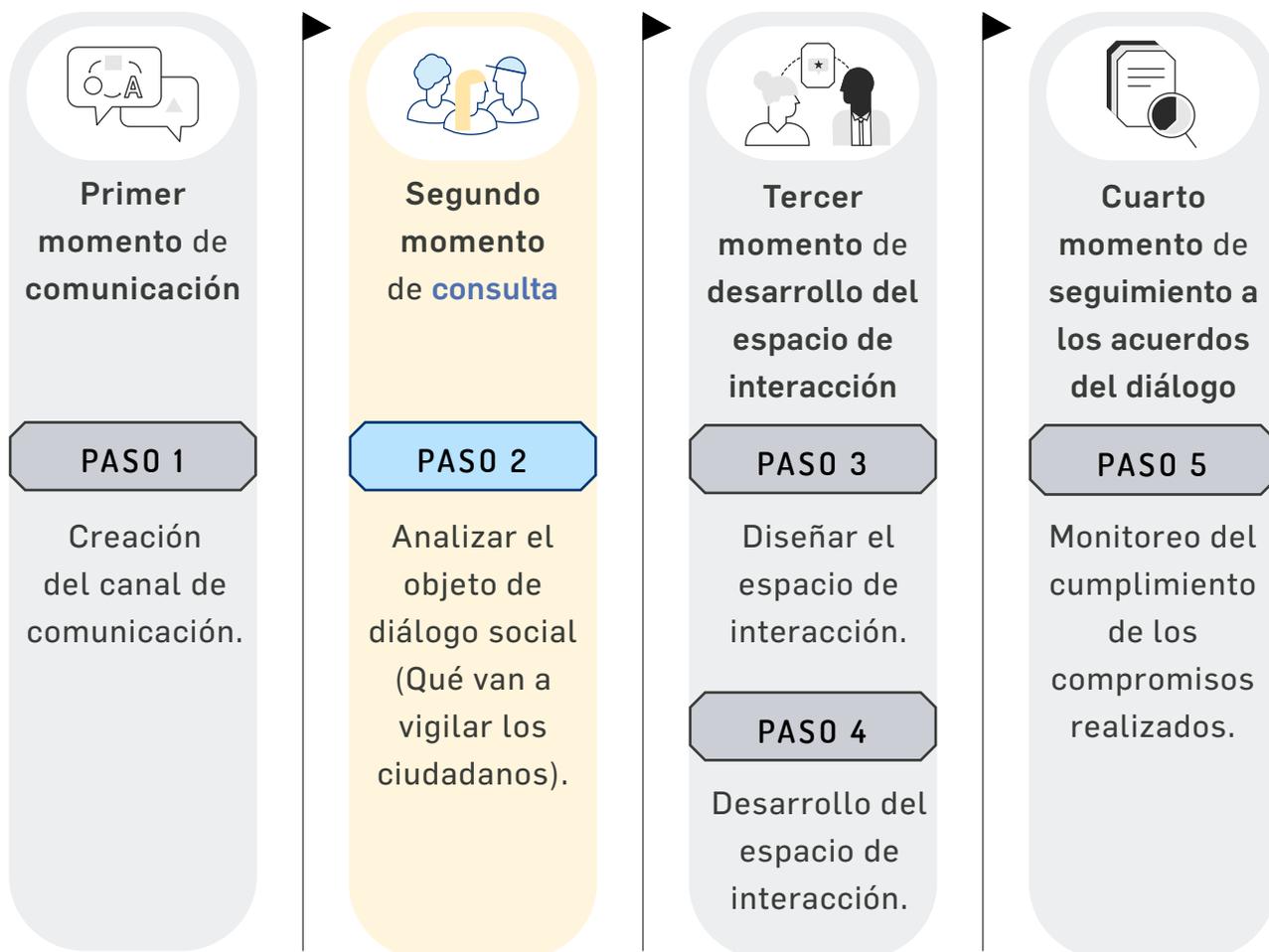
| ACTIVIDAD | DESARROLLO |
|--|---|
| Elegir el medio de comunicación | <p>El medio para establecer la comunicación con la ciudadanía puede ser virtual o presencial, en caso de ser virtual, se recomienda el uso de herramientas como: correo electrónico, radio comunitaria, vía llamada, chat de WhatsApp, Telegram u otros medios a los que ambas partes puedan acceder.</p> <p>En caso de ser presencial, se debe encontrar un lugar de fácil acceso, central y seguro para ambas partes, por ejemplo, salón comunal o el área de servicio al ciudadano de la entidad.</p> |
| Designar representantes para la comunicación | <p>Por parte de la entidad pública debe participar el responsable del tema de interés que será objeto del diálogo para el control social (jefe de área líder de proceso) que se designe conforme al tema de interés ciudadano, por ejemplo, el área encargada de un trámite que sea de interés ciudadano; como por ejemplo la encargada de expedir la cédula de ciudadanía, esa área será la encargada de coordinar el proceso con la ciudadanía y designar al funcionario de contacto.</p> <p>Por parte de la ciudadanía, de manera democrática, se debe elegir a una persona que represente el grupo de control social.</p> <p>Estos delegados serán encargados de comunicar los mensajes que se reciban al resto de la comunidad y/o grupo que representan, recoger ideas y posteriormente de dar respuesta a los mismos a través de reuniones o canales de difusión que sean los más comunes para interactuar con la comunidad.</p> |
| Concretar las reglas de comunicación | <p>Los responsables de la administración y la ciudadanía que adelanta el control social deben crear las reglas que se tendrán en cuenta al momento de comunicarse, para esto es importante concretar los medios y mecanismos de comunicación y pautas para que las conversaciones se generen de manera respetuosa y profesional.</p> <p>Desde el sistema de control interno se deben estructurar mecanismos de verificación y seguimiento a las herramientas y canales de comunicación establecidos.</p> |

Nota. Elaborado por la Dirección de Participación, Transparencia y Servicio al Ciudadano de Función Pública, 2022

Segundo momento: consulta

El momento de consulta se cumple con el paso denominado: análisis del objeto de diálogo que es de interés ciudadano según se describe a continuación:

Figura 4. Momentos y pasos para el diálogo social: paso 2.



Paso 2. Analizar el objeto de diálogo social: este paso consiste en comprender y explorar el tema objeto de vigilancia ciudadana para el diálogo social con la entidad. Busca entender los intereses y necesidades de la ciudadanía para participar en el diálogo social. Su análisis debe ser asesorado y evaluado por los líderes de proceso y sus equipos de trabajo como la primera línea de defensa a partir de estudiar el origen del interés, el desarrollo (cómo se ha dado el proceso de control social ciudadano) y los hechos significativos.

A continuación, se orienta sobre el procedimiento a seguir cuando la iniciativa de diálogo social es promovida por la entidad o por la ciudadanía:

- a. La entidad pública debe promover el diálogo social para el control ciudadano a través de los líderes de proceso y sus equipos de trabajo como la primera línea de defensa del sistema de control interno. Para motivar a la ciudadanía para que se organice y ejerza el control social la entidad puede consultar la guía: [Pasos para la conformación de veedurías](#), en la cual se explica a los ciudadanos cómo pueden organizarse y los pasos a seguir para ejercer el derecho al control social.
- b. Una entidad pública que ya ha adelantado ejercicios de diálogo social para el control social ciudadano debe promover los procesos de participación a través de los líderes de proceso y sus equipos de trabajo como la primera línea de defensa del control interno.

Las personas que lideren procesos y equipos de trabajo deberán indagar acerca de las veedurías que se encuentren registradas en las personerías municipales, las cámaras de comercio o autoridades étnicas territoriales en el municipio donde se encuentre la entidad. Esto puede hacerlo consultando las bases de datos que están disponibles en el registro único empresarial (RUES) en el siguiente enlace: [Veedurías \(rues.org.co\)](http://veedurias.rues.org.co). Allí podrá tener información sobre las veedurías registradas en el territorio y los temas de control social que son objeto de su vigilancia.

A partir de la indagación podrá evaluar el estado en el que se encuentre el proceso de diálogo social. Para esto, consulte la siguiente guía: [Ruta para conocer el estado de avance de la gestión adelantada por la ciudadanía respecto al objeto de diálogo social](#). Para complementar la información sobre el objeto de vigilancia de control social obtenida con el formato de la ruta del estado de avance, la entidad podrá enviar a la

ciudadanía un formulario con preguntas orientadoras que les permita precisar qué tema le interesa vigilar a la ciudadanía. A continuación, se presentan algunas preguntas que pueden incluirse en el formulario:

Tabla 6. Guía para la creación del formulario con preguntas orientadores sobre objeto de diálogo.

| ETAPA | PREGUNTA |
|---|---|
| Origen | ¿De dónde surge su necesidad o interés para ejercer el control social? ¿De dónde surge su necesidad o interés para ejercer el control social a través del proceso de diálogo social?. |
| Desarrollo | ¿Cómo ha sido el desarrollo y el recorrido de su ejercicio de control social o veeduría ciudadana frente a ese tema?. |
| Hechos significativos | ¿Qué logros ha obtenido con su ejercicio de control social?. |
| Motivación para llevar a cabo el diálogo con la entidad | ¿Para qué se requiere el diálogo social con la entidad?. |

Nota. Elaborado por la Dirección de Participación, Transparencia y Servicio al Ciudadano de Función Pública, 2022.

- c. La ciudadanía por iniciativa propia puede iniciar el diálogo social con la entidad pública, para ello debe conformarse como organización y seguir los pasos para el ejercicio del control social. Es importante que establezcan qué quieren vigilar de la entidad pública, cómo quieren organizarse, qué van a evaluar y qué actividades van a adelantar, entre otras.

La autoridad institucional puede recomendar a la ciudadanía que organice su ejercicio de control social para ello se puede sugerir la consulta del [Módulo de capacitación control social a la](#)

[gestión pública](#). Con este módulo la ciudadanía puede elaborar un plan de trabajo, los indicadores de seguimiento y los informes de veeduría con los cuales podrá participar del diálogo social en forma argumentada y cualificada.

A continuación se presenta un resumen de los nueve pasos para el control social¹⁷:

17 [Plan Nacional de Formación para el Control Social a la Gestión Pública.](#)

Pasos para el control social:

1. **Definir el objeto de vigilancia:** debe responder a un proyecto, contrato u otro que pertenezca a una política, plan o programa que pretenda resolver una situación problemática identificada a cargo de una entidad específica. Debe abarcar a un territorio y población concreta. Por ejemplo: Vigilar la ejecución del proyecto “más deporte para nuestro municipio” ejecutado por la Alcaldía de Puerto Asís, Putumayo, que beneficia a los habitantes del barrio Miraflores.
2. **Convocar a la comunidad:** pretende comunicar a la comunidad de su territorio específico sobre la intención de realizar el ejercicio de control social. Debe emplear medios de comunicación que tengan incidencia en el territorio para realizar la difusión: radio, megáfonos, carteles, grupos de WhatsApp y voz a voz, entre otros.
3. **Conformar la veeduría ciudadana:** convocar a las personas interesadas en vigilar la gestión de la entidad y adelantar la elección de veedores en representación de la comunidad para el ejercicio del control social. De lo anterior debe quedar un acta de constitución de la veeduría y esta debe ser inscrita en la personería, cámara de comercio o autoridad étnico territorial.
4. **Formular el plan de trabajo:** debe responder a un objetivo general, metas, objetivos específicos, actividades a desarrollar y encargados o responsables de aquellas actividades. Que responda a preguntas como: ¿Qué hay que hacer? ¿Quién lo va hacer? ¿Qué se requiere? ¿Cuándo?
5. **Establecer criterios de evaluación:** el seguimiento se puede hacer en dos vías: hacia los objetivos y actividades planteadas por la entidad en el proyecto/contrato (verificar si se cumplió lo planeado, tiempos, recursos) o en dirección de los resultados esperados por la gestión (analizar si la situación problemática cambió con el desarrollo del proyecto). La cadena de valor es un instrumento esencial para construir los indicadores.

6. **Recolección de información:** consiste en identificar, recoger y analizar la información que le pueda ser útil para hacer seguimiento a los indicadores. Se puede realizar a partir de fuentes institucionales, no institucionales, directas o propias y debe responder a preguntas como: ¿Qué información requiero? ¿Dónde consigo la información? ¿Cómo puedo solicitar la información? ¿Qué otras fuentes puedo utilizar para recolectar la información?
7. **Elaborar informe de veeduría:** se refiere a un informe que comunique todo el trabajo de seguimiento realizado. Debe dar cuenta del objeto de control social, población a la que afecta, plan de trabajo diseñado y las recomendaciones que se le hacen a la entidad para que esta las incorpore en la ejecución del proyecto, es decir, debe contener la introducción o contextualización, metodología empleada, resultados obtenidos y recomendaciones.
8. **Hacer seguimiento al informe de veeduría:** es un paso fundamental, dado ya que, al haber elaborado el informe y haberlo entregado a la entidad responsable, se debe garantizar que las recomendaciones y alternativas hechas hayan sido incorporadas realmente. Puede solicitar información a la entidad, solicitar mesas de trabajo conjuntas con la entidad, convocar audiencias públicas, realizar visitas a las obras, y preguntarles directamente a los beneficiarios del proyecto, entre otros.
9. **Comunicar a la comunidad:** al final del proceso, es importante que convoque a la comunidad a la cual representa como veedor(a) y le comunique sobre el seguimiento realizado, avances, resultados y demás. Es un ejercicio en el que se rinde cuentas a la comunidad.

Los pueblos étnicos, en virtud de sus características particulares, cuentan con un plan de formación de veedores con enfoque étnico en que se proponen pasos de control social dirigida a cada pueblo étnico: rrom, raizales, palenqueros, afros e indígenas. Para más información se puede consultar el [Plan Nacional de Formación de Veedores con Enfoque Étnico](#).

A partir del análisis sobre el tema objeto de interés de los ciudadanos, los líderes de proceso y sus equipos de trabajo como primera línea de defensa podrán iniciar el acompañamiento a la ciudadanía para el establecimiento o fortalecimiento del diálogo social con la entidad.

Por su parte, los responsables institucionales que tengan a cargo el tema objeto de vigilancia deben preparar la información correspondiente para dar a conocer y sustentar los avances, dificultades o resultados de la gestión y las alternativas de acción para implementar correctivos o mecanismos de control de riesgos.

El área de control interno o quien haga sus veces podrá incluir en su plan anual de auditorías el tema objeto de vigilancia planteado por la ciudadanía a partir de recomendaciones de los jefes de planeación, o quienes hagan sus veces, coordinadores de equipos de trabajo, comités de riesgos (donde existan), comité de contratación, áreas financieras, de TIC (como la segunda línea de defensa) o, en su defecto, desde la línea estratégica.

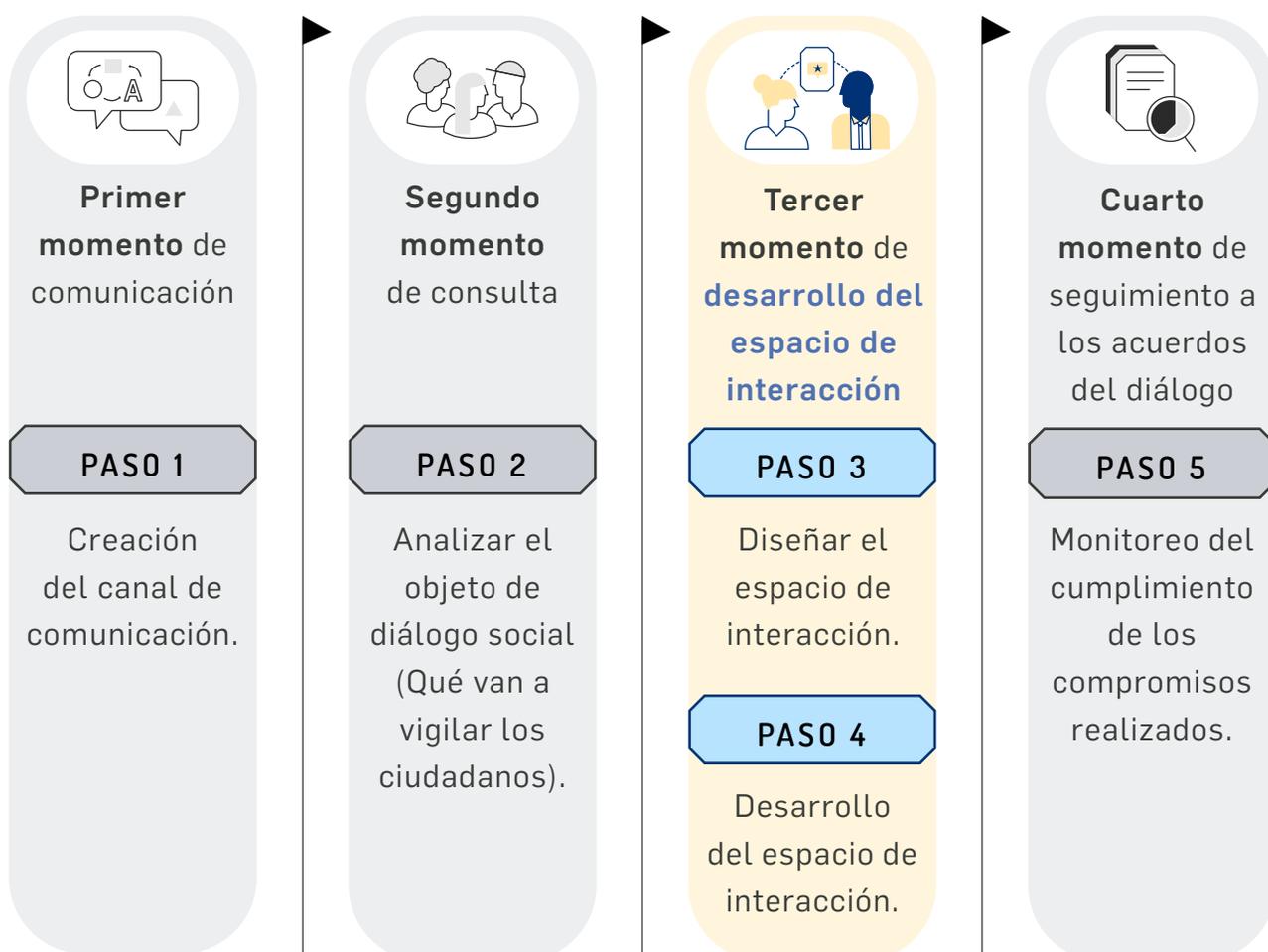
En síntesis, la ciudadanía debe establecer muy bien su objeto de vigilancia para el ejercicio de control social, es decir, el grupo de control social debe tener claridad acerca de: objeto de vigilancia, plan de trabajo diseñado, indicadores de seguimiento e informes de seguimiento realizados. La ciudadanía puede consultar el Plan Anual de Auditorías de la oficina de control interno de la entidad (tercera línea de defensa) y analizar cómo este se alinea con el plan de trabajo y los indicadores de seguimiento del objeto de control social.

La ciudadanía puede iniciar la solicitud de diálogo social ante los líderes de proceso o ante el jefe o responsable del área de planeación. En el anexo [formato de derecho de petición para el diálogo social con articulación del sistema de control interno](#) encontrará un formato para solicitar el diálogo social con la entidad que está articulado con el sistema de control interno.

Tercer momento: desarrollo del espacio de interacción

El momento de desarrollo de los espacios de interacción incluye dos pasos: el diseño del espacio de interacción y el desarrollo del espacio de interacción, como se muestra en la siguiente imagen:

Figura 5. Momentos y pasos para el diálogo social paso 3.



Paso 3. Diseñar el espacio de interacción: con base en la información recolectada, se diseñan los espacios de encuentro, esto es lo que constituyen el diálogo social propiamente dicho. Para diseñar el espacio se deben responder a las preguntas: ¿Cómo preparar a las partes? ¿Cuándo y dónde serán los espacios de diálogo? ¿Quiénes participan y qué roles cumplen? Además, para

el desarrollo de estos espacios de interacción se deben identificar en principio: fechas de interacción, alcances del diálogo e informes que se requieran, entre otros aspectos que pueden ser previstos, coordinados y comunicados oportunamente a la administración.

Los líderes de proceso y sus equipos de trabajo deben controlar que se establezcan mecanismos de comunicación entre el grupo de control social y los responsables de la entidad y verificar aleatoriamente que la información suministrada por los responsables se encuentre de acuerdo con los procedimientos, tiempos y mecanismos establecidos por la entidad. Para ello, trabajarán de la mano de los jefes de planeación o quienes hagan sus veces, coordinadores de equipos de trabajo, comités de riesgos (donde existan), comité de contratación, áreas financieras y de TIC. alineada

Si se cuenta con los insumos suficientes, en el primer espacio de interacción la entidad y el grupo de control social, pueden tratar los siguientes temas:

- Los puntos de encuentro entre el Plan Anual de Auditoría, el plan de trabajo de la ciudadanía y los informes adelantados por los responsables del tema objeto de vigilancia en la entidad. Desde aquí podría articularse la oficina de control interno de la entidad con el proceso.
- Seguimiento de los informes de veeduría que la ciudadanía haya elaborado y entregado a la entidad con el fin de que se verifique si la entidad incorporó o no las recomendaciones hechas por la ciudadanía en los informes.

A continuación, se presentan algunas orientaciones para el diseño de los espacios de interacción para diálogo social con la ciudadanía en ejercicio del control social:

Tabla 7. Orientaciones para el diseño de los espacios de interacción para el diálogo social con la ciudadanía en ejercicio del control social

| ACTIVIDADES | DESCRIPCIÓN | INSUMOS |
|--|--|--|
| Preparar u organizar el diálogo social | Caracterizar a la ciudadanía. | Sistematización y análisis de las respuestas con base en los instrumentos aplicado. |
| | Planeación de actividades del encuentro. | Identificar los medios o canales de más fácil acceso para los participantes y definir el método a utilizar en cada momento de diálogo, por ejemplo, si se quiere generar ideas, debatir y llegar a puntos de decisión o encuentro. |
| | Construir un texto que evidencie la importancia de la participación. | Elaborar un mensaje y pieza comunicativa llamativa, que evidencie el por qué y el para qué del espacio de interacción y que incluya la hora, lugar y medio. |
| Petición del diálogo | Concretar la petición ciudadana para el diálogo social de acuerdo con el interés planteado por la ciudadanía, en caso de que haya sido iniciativa de esta. | Revisar la petición ciudadana de diálogo social sobre el tema objeto de vigilancia, cuando es por iniciativa ciudadana. |
| Recordar el evento | Un día antes se debe enviar un recordatorio a los participantes. | Utilizar plataformas virtuales para informar sobre el evento. |

Nota. Elaborado por la Dirección de Participación, Transparencia y Servicio al Ciudadano de Función Pública, 2022.

Paso 4. Desarrollar el espacio de interacción: consiste en el encuentro entre los representantes institucionales a cargo del

tema objeto de vigilancia ciudadana, las personas que ejercen el control social, con los líderes de proceso y sus equipos de trabajo, quienes, desde su rol (primera línea de Defensa), deben actuar como mediadores del espacio de diálogo. El diálogo social puede tener varios encuentros de interacción entre las partes con el fin de analizar: la información que tenga sobre el tema objeto de vigilancia; las problemáticas o hallazgos identificados por la ciudadanía, las alternativas de solución y los compromisos institucionales frente al tema.

Un espacio de interacción provechoso se refiere a un intercambio de argumentos que pueda generar debates y a un ambiente cálido entre quienes dialogan para conocer el contexto, las opciones e interés detrás de las posiciones que se manifiestan. De modo que un espacio de interacción con fines de diálogo tiene los siguientes componentes:

- **Talento humano:** identificar las personas a las que se deben tener en cuenta para conseguir el propósito.
- **Producto:** se debe especificar lo que se pretende obtener del espacio.
- **Proceso:** para cumplir con el objetivo y producto esperados se necesita transitar una ruta y una serie de etapas, por esto, se debe definir la metodología a utilizar para el diálogo.
- **Propósito:** en la planeación y el diálogo se debe tener claro el objetivo. Además, se deben definir los alcances del espacio y los posibles caminos que lleven al propósito.
- **Roles de control interno, control social y representantes institucionales:** se deben precisar los roles de cada actor en el espacio de interacción, con base en consensos frente al tema objeto de vigilancia ciudadana, se debe ser claros frente al alcance del control social en cada escenario de acuerdo con la normatividad vigente y la responsabilidad institucional en el diálogo. Para esto, es fundamental tener en cuenta la delimitación y conceptualización que se realizó de cada uno de los actores al inicio de esta guía, donde

encontrará especificadas las funciones, límites y roles de los actores que participan en el diálogo social.

Se propone la siguiente guía de lineamientos para el desarrollo de los espacios de interacción: [Lineamiento para el desarrollo de espacios de interacción](#). De acuerdo con estos lineamientos, deben tenerse en cuenta los siguientes aspectos para cada espacio de interacción:

Antes de iniciar el espacio de interacción:

- Es necesario designar un moderador o moderadora, quien será la persona encargada de mantener el orden del espacio, asignar la palabra, hacer cumplir las reglas.
- Es necesario tener un relator o relatora que consolide y diligencie la guía de lineamientos con las conclusiones a las que se llegue en cada uno de los momentos del espacio de interacción. Esta relatoría será fundamental realizar el seguimiento.

Por otro lado, se recomienda que en el **primer espacio de interacción:**

- Se realice la presentación de los participantes.
- Se acuerden las reglas del espacio de interacción.
- Se defina el objeto de diálogo, para eso se recomienda seguir la [Guía para identificar el objeto de diálogo social](#). Esta guía permite tener claridad sobre el objeto de vigilancia y facilita el registro de las discusiones que se den en el espacio de interacción.
- Una vez definido el objeto de diálogo, es indispensable definir el **objetivo del espacio de diálogo**, es decir, qué se pretende lograr en las discusiones que se den entre los actores participantes, para qué se desarrolla el diálogo y por qué es importante el diálogo

En el **segundo espacio de interacción y en los demás espacios que se programen para el diálogo** se debe seguir una agenda, que incluya, mínimo, los siguientes temas:

- Iniciar con la **lectura de los informes** por parte de la ciudadanía y la entidad sobre los avances en el tema objeto de diálogo; la ciudadanía debe presentar sus avances de vigilancia con observaciones de mejoras a la entidad o con preguntas que se tienen sobre la temática, así como las acciones adelantadas. Por su parte, la entidad debe presentar su informe de resultados y avances en la gestión adelantada frente al tema objeto de vigilancia y las respuestas que se tienen ante las observaciones ciudadanas.
- El **espacio de debate** es el momento en el cual los representantes de la entidad y los ciudadanos que integran el grupo de control social analizan desde sus puntos de vista los avances, dificultades y retos para el cumplimiento del tema objeto de vigilancia. Es recomendable que la ciudadanía y la entidad acuerden unos indicadores de seguimiento al tema que se vigila y frente a esos indicadores se efectúe el debate de las partes en el que se analice si se cumplieron en los tiempos previstos las actividades programados y los resultados esperados. Este análisis debe llevar a un acuerdo sobre el estado de avance del tema objeto de vigilancia y a identificar las mejoras que se requieren.

En el **tercer espacio de interacción** se abordarán los siguientes temas:

- Se deben **tomar decisiones** por parte de la entidad para concretar las acciones a ejecutar para introducir las mejoras o cambios frente al tema objeto de vigilancia ciudadana que lleven al cumplimiento del objetivo.
- Estas acciones se deben **concretar en un plan de mejora** en la que se organicen las actividades y los pasos para ejecutar las mejoras identificadas.

- Por último, se deben **definir los compromisos y responsabilidades** de cada actor y acordar un plan de trabajo con fechas y plazos de cumplimiento. Para esto es necesario tener en cuenta los alcances y límites de los actores al momento de asignar las actividades.

Nota. Todos los espacios de diálogo que se desarrollen deben ser evaluados por medio de un **cuestionario de satisfacción** que debe ser diligenciado por los participantes, tanto de la ciudadanía como de la entidad con el fin de identificar oportunidades de mejora para los espacios de diálogo que programe la entidad posteriormente.

Para hacer seguimiento a los avances en el cumplimiento de compromisos de los espacios de interacción se propone implementar la siguiente matriz:

Tabla 8. Matriz guía para revisar compromisos del diálogo social en los espacios de interacción.

| | | |
|---|---|---|
| FECHA | | |
| OBJETO DE DIÁLOGO SOCIAL | | |
| COMPROMISO | | |
| RESPONSABLES | | |
| NIVEL DE AVANCE | | |
| BAJO | MEDIO | ALTO |
| Describa por qué se encuentra ubicado en este nivel | Describa por qué se encuentra ubicado en este nivel | Describa por qué se encuentra ubicado en este nivel |
| Acciones a realizar: | | |

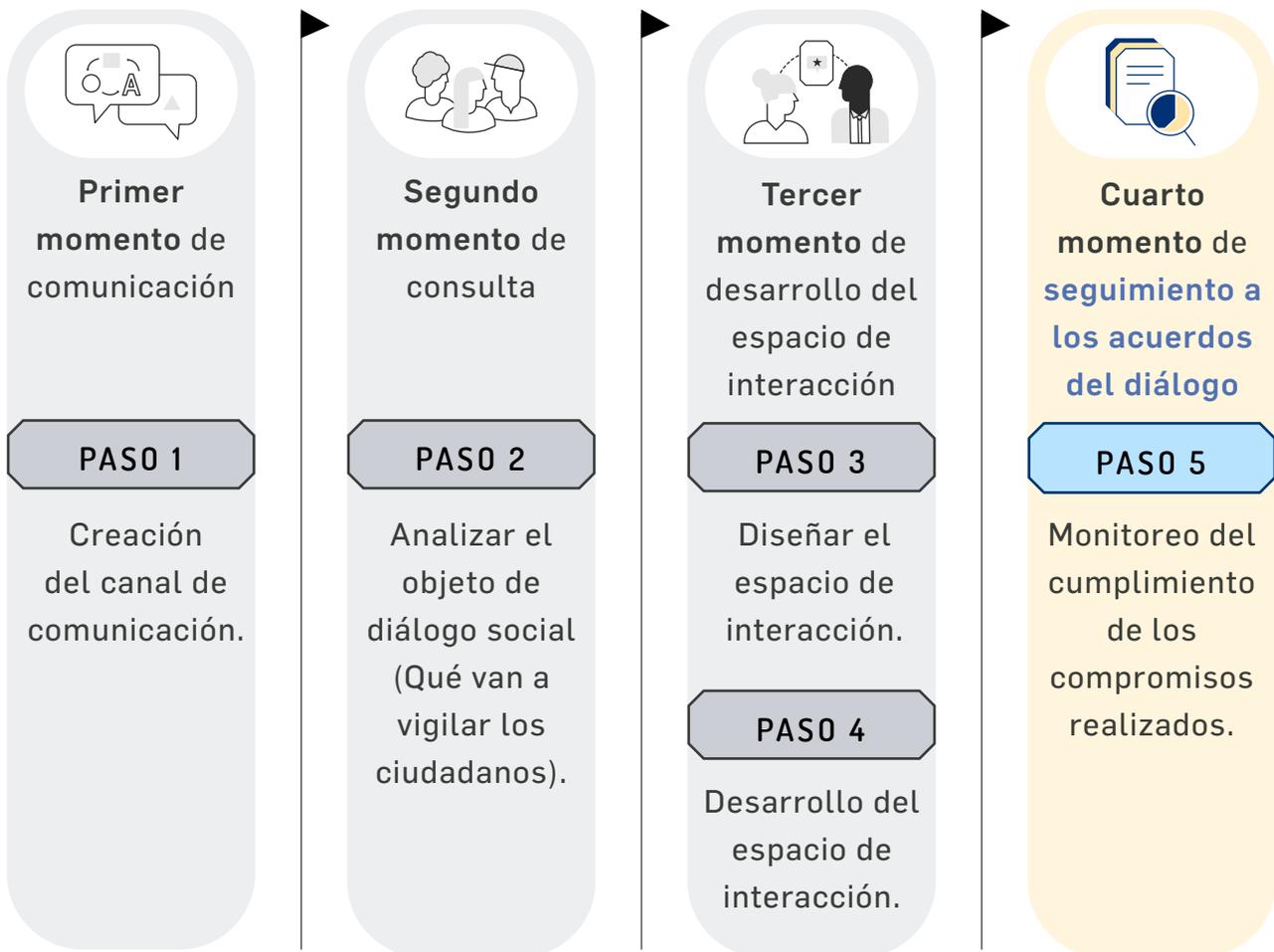
Nota. Elaborado por la Dirección de Participación, Transparencia y Servicio al Ciudadano de Función Pública, 2022

De esta manera se tendrá claridad sobre el estado del avance de los compromisos y se podrán priorizar las actividades a realizar en adelante.

Cuarto momento: seguimiento a los acuerdos del diálogo

El momento de seguimiento a los acuerdos de diálogo se cumple con el paso de monitoreo al cumplimiento de los compromisos realizados, así:

Figura 6. Momentos y pasos para el diálogo social: paso 5.



Paso 5. Monitoreo del cumplimiento de los compromisos realizados: este es un paso transversal durante todo el proceso de diálogo, debido a que el seguimiento y monitoreo se realizará

a los compromisos que se vayan pactando entre los responsables institucionales y la ciudadanía.

En primera instancia, las áreas que conforman la segunda línea de defensa, a saber: los jefes de planeación o quienes hagan sus veces, coordinadores de equipos de trabajo, comités de riesgos (donde existan), comité de contratación, áreas financieras o de TIC (segunda línea de defensa) deberán hacerle seguimiento al cumplimiento de las acciones que fueron definidas por los líderes de proceso y sus equipos de trabajo (primera línea de defensa) en el cronograma formulado para desarrollar los cuatro momentos del diálogo.

Por otra parte, la Oficina de Control Interno, dentro de su ejercicio de evaluador independiente y de acuerdo con la programación prevista en el plan anual de auditoría, podrá hacer seguimiento a las responsabilidades adquiridas por la entidad y por el ejercicio de control social por medio del canal de comunicación acordado previamente, esto implica evaluar y verificar el cumplimiento de las acciones establecidas por los líderes de proceso y sus equipos de trabajo, (primera línea de defensa,) y el seguimiento realizado por parte de los jefes de planeación o quienes hagan sus veces, así como por los coordinadores de equipos de trabajo, comités de riesgos (donde existan), comité de contratación, áreas financieras o de TIC, (segunda línea de defensa.).

Es fundamental para el cumplimiento del objetivo del ejercicio de diálogo que se implementen los acuerdos o compromisos que se derivan después de haber efectuado los espacios de interacción requeridos para el proceso. Para ello, se recomienda realizar un monitoreo al plan de trabajo acordado en los espacios de interacción y definir qué acciones se tomarán si hay retrasos o si las partes incumplen con sus compromisos e identificar recomendaciones y acciones a seguir para que se responda en forma adecuada los mismos y se informe oportunamente a la ciudadanía.

En esta vía se deben definir las personas responsables de monitorear el cumplimiento de los acuerdos. Para este ejercicio, se propone la elaboración de informes de seguimiento a los acuerdos

y compromisos establecidos en los espacios de interacción y, como mínimo, el desarrollo de dos sesiones posteriores para dar a conocer los resultados, en los cuales deben participar las áreas de planeación y demás líneas de defensa responsables.

Para esto se recomienda utilizar la **herramienta de seguimiento**, que busca aportar un diagnóstico que permita a los actores del diálogo social, entidades y grupos de control social, verificar el avance de manera particular y en cada uno de los momentos del diálogo. El diagnóstico se presenta en forma de semáforo para que, tanto a la ciudadanía como a la entidad y al área de control interno, puedan identificar si las actividades se están realizando de forma adecuada. A su vez, permite identificar las actividades que requieren más esfuerzo y las que no cumplen los mínimos aceptables de acciones propuestas para el momento de diálogo que garantizan el éxito del proceso de articulación.

En los casos que se presenten irregularidades, los organismos de control intervendrán en diálogo marco de sus competencias legales, según se considere pertinente.

Los indicadores para identificar los mínimos dentro de cada momento de diálogo pueden ser los siguientes:

Tabla 9. Indicadores para la evaluación de los momentos de diálogo.

| MOMENTO DEL PROCESO DE DIÁLOGO SOCIAL | ROJO CAMBIA | AMARILLO MEJORA | VERDE AVANZA |
|---------------------------------------|---|--|---|
| Comunicación | No existe un reconocimiento por parte de los actores, por lo tanto, no existe un canal de comunicación establecido entre la entidad y el ejercicio de control social. | Existe un canal intermitente y con fallas en la comunicación, la respuesta no es oportuna ni clara por parte de las dos partes. No existen representantes de las partes. | El canal existe es claro, confiable y eficiente, la comunicación es fluida y se tienen representantes comprometidos con el diálogo. |

| MOMENTO DEL PROCESO DE DIÁLOGO SOCIAL | ROJO CAMBIA | AMARILLO MEJORA | VERDE AVANZA |
|---|---|---|--|
| Consulta | La entidad no conoce los intereses de vigilancia del ejercicio de control social. Por su parte, control social, no tiene claros las funciones de la entidad, ni su relevancia con respecto al objeto de vigilancia. | Se conoce con pocos detalles el objeto de vigilancia de la ciudadanía, no se tienen claros los intereses del ejercicio de control social para llevar a cabo el diálogo, por lo tanto, es necesario diligenciar el formulario de consulta y analizar sus respuestas. | Ya se diligenció el formulario y se analizaron las respuestas, por lo tanto, ya se tiene claro el objeto de vigilancia y los intereses para llevar a cabo el diálogo social entre la entidad y control social. |
| Desarrollo del espacio de interacción | No se ha planeado un espacio de diálogo, no se tienen claros los pasos a seguir para ejecutarlo, no existe una fecha tentativa del espacio ni el objetivo de este. | Se ha diseñado el espacio de diálogo, pero no se ha ejecutado, por lo que no se conoce con certeza si esta planeación es correcta y funciona, o no. | Ya se llevó a cabo el espacio de diálogo, la planeación fue la adecuada y no se tuvo mayor contratiempo en su ejecución. El espacio de diálogo fue provechoso y se cumplió con todos los pasos requeridos. |
| Seguimiento a los acuerdos del diálogo | No se aclaran las responsabilidades ni se diseñó un calendario para la entrega de compromisos. | Se tienen una lista de tareas clara, pero no se realizó la asignación de responsables ni se establecieron fechas para su entrega. | Se tiene claridad en las tareas, se sabe quiénes son los responsables y los tiempos de entrega de los compromisos adquiridos. |

Nota. Elaborado por la Dirección de Participación, Transparencia y Servicio al Ciudadano de Función Pública, 2022.



Bibliografía

Congreso de la República de Colombia (1991). Constitución Política Nacional de Colombia de 1991. Bogotá, Colombia. Recuperado de: http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/constitucion_politica_1991.html

Congreso de la República de Colombia (2017). Ley Estatutaria 1757 de 2015. Por la cual se dictan disposiciones en materia de promoción y protección del derecho a la participación democrática. Bogotá, Colombia. Recuperado de: https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma_pdf.php?i=65335

Congreso de la República de Colombia (2014). Ley 1712 de 2014. "Por medio de la cual se crea la Ley de Transparencia y del Derecho de Acceso a la Información Pública Nacional y se dictan otras disposiciones". Bogotá, Colombia. Recuperado de: <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=56882>

Congreso de la República de Colombia (1998). Ley 489 de 1998 "Por la cual se dictan normas sobre la organización y funcionamiento de las entidades del orden nacional, se expiden las disposiciones, principios y reglas generales para el ejercicio de las atribuciones previstas en los numerales 15 y 16 del artículo 189 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones". Bogotá, Colombia. Recuperado de: <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=186>

Congreso de la República de Colombia (2015). Ley 1755 de 2015. Por medio de la cual se regula el Derecho Fundamental de Petición y se sustituye un título del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo. Bogotá, Colombia. Recuperado de: http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1755_2015.html

Congreso de la República de Colombia (2011). Ley 1437 de 2011. Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo. Bogotá, Colombia. Recuperado de: http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1437_2011.html

Congreso de la República de Colombia (1993). Ley 87 de 1993. “Por la cual se establecen normas para el ejercicio del control interno en las entidades y organismos del estado y se dictan otras disposiciones” Bogotá, Colombia. Recuperado de: <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=300>

Congreso de la República de Colombia (2015). Decreto 1083 de 2015. Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector de Función Pública. Bogotá, Colombia. Recuperado de: <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=62866>

Departamento Administrativo de la Función Pública (2018). Control social a la gestión pública. Bogotá, Colombia. Recuperado de: https://www.funcionpublica.gov.co/documents/34206843/36546256/2018_Modulo_1_control_social_gestion_publica.pdf/82bcadf5-703c-af35-3281-7db1cda5666d?t=1582124656865

Departamento Administrativo de la Función Pública (2018). Concepto 237411 de 2018 Dirección de Gestión y Desempeño Institucional. Bogotá, Colombia. Recuperado de: <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=88939>

Departamento Administrativo de la Función Pública (2021). Manual operativo del modelo integrado de planeación y gestión. Bogotá, Colombia. Recuperado de: https://www.funcionpublica.gov.co/documents/28587410/38139874/2021-03-23_Anexos_2_3_5_6_7_manual_operativo_criterios_diferenciales.pdf/e8539e29-75c4-7d69-3cb4-18cf4d9ecb7e?t=1619457311751

- Departamento Administrativo de la Función Pública (2021). Plan Nacional de Formación de Veedores con Enfoque Étnico. Bogotá, Colombia. Recuperado de: https://www.funcionpublica.gov.co/web/eva/biblioteca-virtual/-/document_library/bGsp2ljUBdeu/view_file/38161473
- Díaz, Luis Eduardo (2015) Democracia y diálogo social. Barranquilla, Colombia. Recuperado de: <http://www.scielo.org.co/pdf/just/n30/n30a10.pdf>
- Organización Internacional del Trabajo (2022). Dialogo Social. Bogotá, Colombia. Recuperado de: <https://www.ilo.org/ifpdial/areas-of-work/social-dialogue/lang--es/index.htm>
- Oficina del Alto Comisionado para la Paz (2020) Guía para facilitar procesos de diálogo social. Bogotá, Colombia. Recuperado de: <http://www.altocomisionadoparalapaz.gov.co/Documents/Dialogos-constructivos-5.pdf>
- Prada, M., Unger, B., y Gómez, J. A. (2014). Transformación de conflictos mediante el diálogo. Herramientas para practicantes. Cercapaz. Colombia. Recuperado de: http://ceiret.sociales.uba.ar/wp-content/uploads/sites/240/2019/07/Transformaciones_de_conflictos_mediante_dialogos.pdf



Glosario

Control social: según el artículo 60 de la [Ley 1757 de 2015](#), 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.

Ciclo de la gestión pública: está compuesto por fases de diagnóstico, formulación (planeación de políticas, planes, programas o proyectos), implementación o ejecución, control y evaluación de la vida administrativa del Estado¹⁸.

Dimensión: conjunto de políticas, prácticas, elementos o instrumentos con un propósito común, generales a todo proceso de gestión, pero adaptables a cualquier entidad pública y que, puestas en práctica de manera articulada e intercomunicada, permitirán que el MIPG opere.

Esquema de líneas de defensa: esquema de asignación de responsabilidades para la gestión de riesgos y del control en una entidad a través de cuatro roles: línea estratégica, integrada por la alta dirección de la entidad y el comité institucional de control interno; primera línea de defensa, integrada por los gerentes públicos y líderes de procesos, programas y proyectos; segunda línea de defensa, integrada por las oficinas de planeación, líderes de otros sistemas de gestión o comités de riesgos; tercera línea de defensa, integrada por las oficinas de control interno. Este esquema permite distribuir estas responsabilidades en varias áreas y evitando concentrarlas exclusivamente en las oficinas de control.

Espacios o instancias de participación ciudadana¹⁹: es el punto de encuentro entre la administración pública y la ciudadanía en donde a través de procesos de diálogo, deliberación y concertación, se

18 Concepto tomado del documento [Orientaciones para promover la participación ciudadana en los procesos de diagnóstico y planeación de la Gestión Pública](#).

19 Fuente: [Instituto Distrital de la Participación y Acción Comunal – IDPAC-instancias de participacion.](#)

determinan acciones en procura del bienestar general. Es en este espacio es donde se concretan y se hacen objetivas las políticas públicas, y las agendas públicas distritales, locales en el contexto de gobernanza y gobernabilidad.

Participación en la gestión pública²⁰: desde un enfoque de derechos humanos, se debe entender como una interlocución activa entre el Estado, sus entidades, organismos y los ciudadanos para la construcción colectiva de políticas, acciones y planes que, conforme el interés general, se canalizan, dan respuesta o amplían elementos para el acceso, satisfacción y sostenibilidad de derechos civiles, sociales, políticos, económicos y culturales dentro del cumplimiento de los fines y principios de los estados democráticos.

Rendición de cuentas: según el artículo 48 de la [Ley 1757 de 2015](#), se entiende el proceso conformado por un conjunto de normas, procedimientos, metodologías, estructuras, prácticas y resultados mediante los cuales, las entidades de la administración pública del nivel nacional y territorial y los servidores públicos informan, explican y dan a conocer los resultados de su gestión a los ciudadanos, la sociedad civil, otras entidades públicas y a los organismos de control, a partir de la promoción del diálogo.

La rendición de cuentas es una expresión de control social que comprende acciones de petición de información y explicaciones, así como la evaluación de la gestión. Este proceso tiene como finalidad la búsqueda de la transparencia de la gestión de la administración pública y a partir de allí lograr la adopción de los principios de Buen Gobierno, eficiencia, eficacia, transparencia y rendición de cuentas, en la cotidianidad del servidor público.

Mecanismos de participación ciudadana²¹: son las herramientas que permiten ejercer el derecho a participar en las decisiones colectivas, generando unos cambios dentro de los sistemas

20 Fuente: [Orientaciones para promover la participación ciudadana en los procesos de diagnóstico y planeación de la Gestión Pública.](#)

21 Fuente: [Instituto Distrital de la Participación y Acción Comunal – IDPAC-mecanismos de participación ciudadana.](#)

judicial, ejecutivo y legislativo; la Ley 1757 de 2015 enuncia que los mecanismos de participación ciudadana son: “la iniciativa popular y normativa ante las corporaciones públicas, el referendo, la consulta popular, la revocatoria del mandato, el plebiscito y el cabildo abierto”.

Modelo estándar de control interno (MECI): es la estructura básica para evaluar la estrategia, la gestión y los propios mecanismos de evaluación del proceso administrativo, y aunque promueve una estructura uniforme, puede ser adaptada a las necesidades específicas de cada entidad, a sus objetivos, estructura, tamaño, procesos y servicios que suministran.

Modelo integrado de planeación y gestión (MIPG): es un marco de referencia para dirigir, planear, ejecutar, hacer seguimiento, evaluar y controlar la gestión de las entidades y organismos públicos, con el fin de generar resultados que atiendan los planes de desarrollo y resuelvan las necesidades y problemas de los ciudadanos, con integridad y calidad en el servicio, según dispone el Decreto 1083 de 2015.

Mapa de actores²²: identificación de grupo de actores sociales de diferentes grupos de interés afectados o interesados en los diferentes servicios que ofrece la entidad.

Veeduría ciudadana: según la [Ley 850 de 2003](#), por medio de la cual se reglamentan las veedurías ciudadanas, se entiende por veeduría ciudadana el mecanismo democrático de representación que le permite a los ciudadanos o a las diferentes organizaciones comunitarias ejercer vigilancia sobre la gestión pública, respecto a las autoridades, administrativas, políticas, judiciales, electorales, legislativas y órganos de control, así como de las entidades públicas o privadas, organizaciones no gubernamentales de carácter nacional o internacional que operen en el país, encargadas de la ejecución de un programa, proyecto, contrato o de la prestación de un servicio público.

22 Fuente: [Orientaciones para promover la participación ciudadana en los procesos de diagnóstico y planeación de la Gestión Pública](#)

Anexos



[Pasos para la conformación de veedurías](#)



[Ruta para conocer el estado de avance de la gestión adelantada por la ciudadanía respecto al objeto de diálogo social.](#)



[Formato de derecho de petición para el diálogo social con articulación del sistema de control interno.](#)



[Lineamiento para el desarrollo de espacios de interacción](#)



[Guía para identificar el objeto de diálogo social.](#)



Guía de diálogo social para el control social y su articulación con el sistema de control interno institucional

Versión 1

MAYO DE 2022

Dirección de Participación,
Transparencia y Servicio al Ciudadano

Función Pública

Carrera 6 n.º 12-62, Bogotá, D.C., Colombia

Conmutador: (+57) 601 7395656

Fax: (+57) 601 7395657

Web: www.funcionpublica.gov.co

eva@funcionpublica.gov.co

Línea gratuita de atención al usuario:

018000 917770

Bogotá, D.C., Colombia.

