

Impacto de la participación ciudadana en el control fiscal: análisis de las PQRSD en la Contraloría General de Antioquia (2020-2023)

DOI: 10.58373/OBSCGA.024

Autor: Juan Camilo Penagos Saldarriaga¹
Contralor Auxiliar de Atención al Ciudadano

Autor: Carlos Mario Sossa Londoño²
Contralor Auxiliar

Revisó:
Enedith del Carmen González Hernández
Contralora General de Antioquia

Contraloría General de Antioquia
Contraloría Auxiliar de Atención al Ciudadano
Autor Institucional

Línea de Investigación:
Modelos de articulación del control social y el control fiscal

RESUMEN

En el presente artículo, se pretende analizar la participación ciudadana en el control fiscal de la Contraloría General de Antioquia, focalizándose en el uso del mecanismo de Peticiones, Quejas, Reclamos, Sugerencias y Denuncias (PQRSD) durante el periodo 2020-2023.

El objetivo principal es evaluar cómo las solicitudes ciudadanas han influido en la identificación de hallazgos fiscales, analizando las dinámicas normativas y operativas que caracterizan este proceso. La metodología empleada es cuantitativa, basada en la recopilación de datos provenientes de registros oficiales de la Contraloría General de Antioquia, con un enfoque en técnicas de análisis descriptivo e inferencial. Se examinaron variables como el volumen de PQRSD procesadas y la proporción de hallazgos fiscales derivados de las denuncias fiscales atendidas por la Contraloría General de Antioquia. Así mismo, se implementaron regresiones estadísticas para establecer relaciones significativas entre las variables. Los datos se extrajeron de bases institucionales, garantizando su integridad mediante estrictos criterios de

¹ Magister en Administración Financiera, Administrador de Negocios, jpenagos@cga.gov.co

² Especialista en Derecho Administrativo, Abogado, csossa@cga.gov.co

validación.

Entre los principales resultados, se identificó que todas las denuncias allegadas a la Contraloría General de Antioquia entre el 2020 y el 2023, independientemente de la competencia fiscal, constituyen el 18,04% del total de PQRSD, destacando su contribución al control fiscal en términos de la participación ciudadana. A nivel territorial, las subregiones con mayor incidencia de denuncias de tipo fiscal, en proporción a la población, fueron Occidente, Valle de Aburra y Norte. En términos temporales, se evidenció una disminución en las denuncias fiscales entre 2020 y 2022, seguida de un leve incremento en 2023. No obstante, en el periodo acumulado 2020 a 2023, la proporción de hallazgos fiscales derivados de la atención de denuncias fiscales mostró una participación significativa del 36,12% del total de los hallazgos fiscales derivados de la misión de la Contraloría General de Antioquia durante el periodo evaluado. El análisis sugiere que la participación ciudadana, a través del sistema PQRSD, representa una herramienta relevante para el fortalecimiento del control fiscal. Sin embargo, su efectividad depende de factores como la formación a la ciudadanía, accesibilidad al sistema y la respuesta institucional.

Palabras clave: participación ciudadana, control fiscal, PQRSD, transparencia administrativa, gestión pública, denuncias fiscales, normativa colombiana, veedurías ciudadanas.

ABSTRACT

This article intends to analyze citizen participation in the fiscal control of the Contraloría General de Antioquia, focusing on the use of the mechanism of Petitions, Complaints, Claims, Suggestions and Denunciations (PQRSD) during the period 2020-2023.

The main objective is to evaluate how citizen requests have influenced the identification of fiscal findings, providing an analysis of the normative and operational dynamics that characterize this process. The methodology used is quantitative, based on the collection of data from official records from Contraloría General de Antioquia, with a focus on descriptive and inferential analysis techniques. Variables such as the volume of PQRSD processed and the proportion of fiscal findings derived from these requests were examined. Statistical regressions were also implemented to establish significant relationships between the variables. The data were extracted from institutional databases, guaranteeing their integrity through strict validation criteria.

Among the main results, it was identified that complaints reported to the Contraloría General de Antioquia between 2020 and 2023, regardless of fiscal jurisdiction, constitute 18,04% of the total PQRSD, highlighting their contribution to fiscal control in terms of citizen participation. At the territorial level, the subregions with the highest incidence of complaints, in proportion to the population, were the West, Valle de Aburrá and North. In temporal terms, there was a decrease in fiscal complaints between 2020 and 2022, followed by a slight increase in 2023. However, in the accumulated period from 2020 to 2023, the proportion of fiscal findings derived from complaints, showed significant participation of 36.12% of the total fiscal findings derived from the mission of the Contraloría General de Antioquia, during the years analyzed. The analysis suggests that citizen participation, through the PQRSD system, represents a relevant

tool for strengthening fiscal control. However, its effectiveness depends on factors such as citizens training, accessibility to the system and institutional response.

Keywords: *citizen participation, fiscal control, PQRS, administrative transparency, public management, fiscal complaints, Colombian regulations, citizen oversight.*

1. INTRODUCCIÓN

La participación ciudadana constituye un elemento clave en la gestión pública contemporánea, al proporcionar un espacio para que las personas supervisen e influyan en las actividades gubernamentales. En Colombia, los mecanismos que permiten esta interacción, como los sistemas de atención ciudadana, facilitan la presentación de inquietudes y sugerencias, promoviendo una relación directa con las entidades responsables del control fiscal. Estos instrumentos fortalecen la transparencia y la rendición de cuentas, a la vez que refuerzan la confianza pública en las instituciones gubernamentales. Sin embargo, la normativa fragmentada representa un desafío significativo tanto para los ciudadanos como para las entidades públicas. La dispersión legislativa puede generar confusión en los ciudadanos al momento de estructurar adecuadamente las solicitudes y denuncias, lo que afecta la eficiencia en la gestión y los resultados del control fiscal. Esta falta de claridad no solo genera incertidumbre, sino que también limita el alcance y la efectividad de las intervenciones ciudadanas.

En este artículo se analiza cómo la participación ciudadana ha impactado el control fiscal en la Contraloría General de Antioquia durante el período 2020-2023. La investigación aborda la evolución de la normativa, examina las cifras relacionadas con la gestión de solicitudes y evalúa los efectos de las denuncias en la identificación de hallazgos fiscales. Con ello, se busca proporcionar un marco analítico que permita fortalecer los mecanismos de supervisión y empoderar a la ciudadanía en su rol de apoyo a la fiscalización. Se exploran las principales leyes y regulaciones que han definido el desarrollo de estos sistemas de atención, destacando los hitos y cambios legislativos más relevantes. Además, se analizan las tendencias anuales en el volumen y tipo de solicitudes gestionadas, lo que permite entender la dinámica de la participación ciudadana en el control fiscal. Finalmente, se evalúa el impacto de las denuncias en la generación de hallazgos Fiscales, para tener un poco más de claridad sobre el efecto que genera en el control fiscal, la participación ciudadana.

Descripción de la temática de investigación

Se examina el impacto de la participación ciudadana en el control fiscal a través del mecanismo de Peticiones, Quejas, Reclamos, Sugerencias y Denuncias (PQRS) gestionado por la Contraloría General de Antioquia durante el periodo comprendido entre 2020 y 2023. Este análisis se centra en la evolución normativa del sistema, las tendencias en la gestión de las solicitudes ciudadanas y su influencia en la identificación de hallazgos fiscales. El análisis pretende proporcionar un marco analítico que facilite la mejora de los mecanismos de fiscalización y promueva la transparencia en la gestión pública mediante la participación de los ciudadanos.

Justificación

La dispersión normativa en torno a las PQRSD ha dificultado su utilización efectiva como herramienta de control fiscal, limitando tanto la capacidad de los ciudadanos para estructurar adecuadamente sus denuncias como la eficiencia de las entidades públicas para gestionarlas. Aunque diversos estudios han abordado los fundamentos de la participación ciudadana y su relación con la transparencia administrativa, persiste un vacío en el análisis de las dinámicas específicas que vinculan las PQRSD con los hallazgos fiscales en contextos regionales. Los resultados presentados aportan a la identificación de patrones en la gestión de las solicitudes y su impacto en la detección de irregularidades fiscales, con el propósito de fortalecer los mecanismos de control y garantizar la efectividad del derecho de los ciudadanos a supervisar la administración pública.

Formulación del problema

¿Qué efecto ha tenido la participación ciudadana, mediante las PQRSD, en la generación de hallazgos fiscales por parte de la Contraloría General de Antioquia entre 2020 y 2023?

Estructura del texto

El análisis inicia con un marco teórico que explora la evolución histórica y normativa de las PQRSD, contextualizando su relevancia en el derecho de petición y su consolidación como derecho fundamental. Posteriormente, la sección metodológica describe las herramientas cuantitativas empleadas para analizar los registros oficiales de la Contraloría General de Antioquia. En la sección de resultados, se presentan los datos obtenidos sobre la gestión de las PQRSD y su relación con hallazgos fiscales, enfatizando patrones y tendencias. Finalmente, se incluyen las conclusiones derivadas del análisis, destacando recomendaciones orientadas a fortalecer la participación ciudadana y su impacto en el control fiscal.

2. METODOLOGÍA

2.1. Método de investigación

La investigación se desarrolló bajo un marco metodológico cuantitativo, caracterizado por la recopilación y análisis estructurado de datos numéricos que permitan establecer relaciones causa-efecto y validar hipótesis mediante herramientas estadísticas y matemáticas. El propósito principal es evaluar el impacto de las Peticiones, Quejas, Reclamos, Sugerencias y Denuncias (PQRSD) sobre el control fiscal ejercido por la Contraloría General de Antioquia entre 2020 y 2023, utilizando registros oficiales relacionados con indicadores específicos, como el volumen de PQRSD procesadas y la proporción de hallazgos fiscales derivados de las denuncias. Se contempla la implementación de técnicas de análisis descriptivo para observar tendencias cuantitativas y el uso de modelos inferenciales como regresiones estadísticas, con el fin de identificar posibles relaciones significativas entre las variables estudiadas. La información será extraída de bases de datos institucionales, con procesos de validación que garanticen la integridad y consistencia de los datos, estableciendo criterios rigurosos para la inclusión de los registros relevantes. Se espera que el análisis permita una comprensión técnica de las dinámicas entre la participación ciudadana y la efectividad del control fiscal en el contexto regional definido.

2.2. Alcance

El alcance de esta investigación es explicativo, orientado a analizar y comprender las relaciones causales que vinculan las Peticiones, Quejas, Reclamos, Sugerencias y Denuncias (PQRSD) con la identificación de irregularidades fiscales y la generación de hallazgos en el control fiscal. Este tipo de enfoque busca ir más allá de la simple descripción del fenómeno, profundizando en los factores que determinan los efectos observados. Se evaluará cómo las denuncias realizadas por la ciudadanía han contribuido al fortalecimiento de los mecanismos de control institucional, empleando métodos que permitan establecer vínculos claros entre la participación ciudadana y los resultados asociados a la gestión fiscal. El análisis pretende proporcionar un entendimiento técnico y detallado del impacto de las PQRSD en la mejora de los procesos administrativos y la promoción de la transparencia en la gestión pública.

2.3. Fuentes de recolección de información

Fuentes Primarias: Se emplearán datos proporcionados directamente por la Contraloría General de Antioquia, consistentes en registros detallados de las PQRSD gestionadas durante el período de análisis. Estos registros incluirán información específica sobre la tipología de las denuncias, las respuestas emitidas y los resultados obtenidos en términos de hallazgos fiscales y seguimiento a las solicitudes. El acceso a estos datos permitirá realizar un análisis cuantitativo orientado a determinar patrones y relaciones causales que sustenten las conclusiones de la investigación.

Fuentes Secundarias: Se recurrirá a documentos oficiales, literatura académica y material relevante que aporte antecedentes y contexto sobre la participación ciudadana y los sistemas de control fiscal en Colombia. Entre estas fuentes se incluyen informes emitidos por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), la Organización de las Naciones Unidas (ONU), la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) y el Banco Mundial, los cuales brindarán perspectivas comparativas y marcos teóricos para la interpretación de los datos primarios. Estos insumos contribuirán a situar los resultados del estudio en un contexto analítico más amplio y fundamentado.

3. MARCO TEÓRICO

En el análisis de la historia constitucional colombiana, identifica e indica que la categoría de PARTICIPACIÓN CIUDADANA es fundamental para comprender la interacción sociopolítica en la sociedad. Este estudio se enfocó en rastrear el desarrollo histórico de dicha categoría, especialmente por su impacto en la configuración de las dinámicas sociales y políticas. Históricamente, desde 1812 hasta 1899 en las provincias de Antioquia, Colombia, y entre 1858 y 1893 en Venezuela, se realizaron esfuerzos para establecer mecanismos como la Acción Pública de Inconstitucionalidad. Adicionalmente, los debates en los estados alemanes durante el siglo XIX sobre la defensa judicial de la Constitución ilustran intentos tempranos por establecer la supremacía constitucional, aunque en ese contexto, hablar de una supremacía y control judicial completos sería anacrónico. Estos esfuerzos reflejan un periodo de transición hacia estructuras constitucionales más robustas, que declaraban derechos y dividían poderes, aunque muchos

textos constitucionales de la época no cumplían efectivamente estos requisitos.

En términos de legislación moderna, el derecho a la información en Colombia, inicialmente establecido deviene del artículo 45 de la Constitución de 1886, que ha evolucionado significativamente. Actualmente, este derecho es un pilar fundamental para la democracia participativa y el respeto a los derechos humanos, fortalecido por el activismo de movimientos sociales y la exigencia de los ciudadanos por un mejor cumplimiento de los roles sociales y de los medios de comunicación. Las leyes y decretos colombianos, como la Ley 594 de 2000 y la Ley 1437 de 2011, junto con una jurisprudencia rica de la Corte Constitucional, han consolidado este derecho, garantizando la transparencia y la participación ciudadana en la gestión pública. Además, las Peticiones, Quejas, Reclamos, Sugerencias y Denuncias (PQRSD) reguladas por la Ley 1755 de 2015, se reconocen como herramientas fundamentales para facilitar la interacción efectiva entre ciudadanos y autoridades, reflejando un compromiso continuo con la mejora de la prestación de servicios públicos y la satisfacción ciudadana.

Es esencial que el derecho a la información contemplado en la Constitución se mantenga dentro de un sistema democrático y pluralista, especialmente en un estado social de derecho (Art. 1 de la Constitución Política de 1991). Los orígenes del derecho a la información, al investigar su historia en un contexto internacional y en Colombia, revelan una síntesis histórica del proceso desarrollado en favor de la libertad de expresión y la libertad de información. Este derecho, por el cual las personas han luchado incluso sacrificando sus vidas, se ha imaginado como un conjunto de procedimientos destinados al control político de los gobernantes y ha buscado asegurar que las voces ciudadanas sean escuchadas con atención y efectividad. Movimientos sociales han utilizado la comunicación como un escenario de expresión ciudadana, creando foros y debates que exigen a los medios cumplir con sus finalidades sociales, y colectivos que insisten en la calidad de la información. Además, veedurías observan el desempeño de los medios e iniciativas sociales discuten las nuevas identidades del derecho a la información. A nivel mundial, existe un gran interés por comprender el contenido y la importancia del derecho a la información y del acceso a la misma. Se están realizando esfuerzos significativos para implementar cuerpos normativos, mecanismos y procedimientos que ofrezcan garantías reales para su ejercicio, reconociendo que son derechos imprescindibles e inalienables en cualquier sociedad que valore la democracia participativa y el respeto por los derechos humanos.

En Colombia, a diferencia de otros países, el derecho a la información y su acceso no se encuentra regulado en una sola pieza normativa. Por el contrario, su análisis requiere el estudio de numerosas leyes (Ley 594 de 2000, Ley 872 de 2003, Ley 812 de 2003, Ley 142 de 1994, Ley 489 de 1998), decretos (anteriormente el Código Contencioso Administrativo (Dcto. 01/84), y actualmente la Ley 1437 de 2011), y regulaciones administrativas promulgadas en diferentes periodos y sobre distintos asuntos, así como la producción jurisprudencial de la Corte Constitucional (Sentencia T-114 de 2018, Sentencia T-828 de 2014). La ausencia de una ley específica que regule el contenido y ejercicio de estos derechos no implica que el derecho a la información y su acceso, incluyendo el acceso a documentos públicos, no sea considerado como un pilar fundamental para el ejercicio de otros derechos y para la construcción de un Estado social de Derecho basado en principios como la transparencia y la participación ciudadana.

3.1. Evolución Histórica del Derecho de Petición en el Contexto Colombiano

El derecho de petición en Colombia tiene una historia que se remonta a la Constitución Política de 1886, donde se estableció como un mecanismo fundamental para la participación ciudadana. En su artículo 45, se consagró el derecho de toda persona a presentar peticiones respetuosas a las autoridades y a recibir una pronta resolución. Este mecanismo permitió a los ciudadanos expresar sus inquietudes, solicitar información, plantear quejas y realizar sugerencias, creando una interacción directa con las instituciones públicas. Aunque el concepto de Peticiones, Quejas, Reclamos, Sugerencias y Denuncias (PQRSD) no estaba explícito en ese momento, el derecho de petición sentó las bases para su desarrollo posterior. Este marco normativo inicial subrayó la obligación de las autoridades de tramitar y responder adecuadamente las solicitudes ciudadanas, estableciendo un precedente clave para la evolución de los mecanismos de participación y supervisión ciudadana. Este primer paso en la configuración del derecho de petición marcó un hito en la consolidación de la relación entre el ciudadano y el Estado, fomentando la transparencia y una atención más eficiente en la administración pública.

Con la promulgación de la Constitución Política de 1991, el derecho de petición se consolidó como un derecho fundamental, reconocido en el artículo 23. Esta actualización amplió su alcance al permitir a las personas no solo solicitar información o plantear inquietudes, sino también buscar soluciones a situaciones particulares con garantías de respuesta oportuna. Reforzó la transparencia administrativa y fortaleció la confianza de los ciudadanos en las instituciones públicas. La implementación de leyes como el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, introducido por la Ley 1437 de 2011, estableció procedimientos detallados que regularon plazos y responsabilidades para las autoridades al momento de atender estas solicitudes. Más adelante, la Ley 1755 de 2015, en el artículo 1, sustituyó los artículos 13 al 33 de la Ley 1437 del 2011, con lo que perfeccionó los mecanismos ya existentes, otorgando mayores garantías a los ciudadanos y asegurando una mayor accesibilidad en la tramitación de peticiones.

El desarrollo del derecho de petición también ha sido influenciado significativamente por la jurisprudencia de la Corte Constitucional, que ha emitido sentencias fundamentales para garantizar su ejercicio efectivo. Sentencias como la C-127 de 1993 y la C-818 de 2011 han proporcionado directrices claras sobre la obligatoriedad de las respuestas y la protección de este derecho. Estas decisiones han fortalecido el marco jurídico al aclarar aspectos procedimentales y sustantivos, reforzando la transparencia administrativa y consolidando el derecho de petición como una herramienta esencial en la relación entre ciudadanos y Estado. Adicionalmente, la digitalización de los trámites en los últimos años ha tenido un impacto notable en este derecho. La implementación de plataformas electrónicas y sistemas de gestión de peticiones ha facilitado el acceso y ha hecho que las solicitudes sean más accesibles y rastreables, consolidando el derecho de petición como un instrumento vital para la democracia participativa en el contexto colombiano. Este desarrollo histórico y normativo ha permitido que el derecho de petición evolucione desde su reconocimiento inicial como un mecanismo básico hasta convertirse en una herramienta compleja y fundamental para la interacción entre los ciudadanos y las autoridades. Su fortalecimiento a lo largo del tiempo ha demostrado su importancia no solo como un derecho autónomo, sino como un pilar para la transparencia, la eficiencia administrativa y la construcción de un Estado más

participativo y democrático.

3.2. Normatividad Contemporánea de las PQRSD y su Aplicación Práctica

La Ley 1755 de 2015 consolidó el marco normativo del Derecho Fundamental de Petición, integrando procedimientos específicos que optimizan la relación entre los ciudadanos y las entidades públicas o privadas. Esta legislación, que sustituye el Título II del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (Ley 1437 de 2011), refuerza las categorías de interacción mediante las Peticiones, Quejas, Reclamos, Sugerencias y Denuncias (PQRS), proporcionando un modelo estructurado y accesible para canalizar las solicitudes ciudadanas. Entre sus principales aportes destaca la estandarización de plazos: diez días para solicitudes de documentos e información, quince días para la mayoría de las peticiones generales y treinta días para consultas complejas. Además, se prioriza la protección de derechos fundamentales en casos de riesgo de perjuicio irremediable, estableciendo criterios claros para garantizar respuestas oportunas y efectivas. La gratuidad del derecho de petición y la accesibilidad para su ejercicio, incluso sin representación legal, refuerzan el compromiso con una administración pública inclusiva.

Un aspecto para resaltar de esta ley es la regulación de casos específicos, como el manejo de peticiones incompletas, desistimientos y solicitudes reiterativas o irrespetuosas. Estas disposiciones buscan equilibrar la protección de los derechos ciudadanos con la eficiencia administrativa, previniendo el abuso del sistema. Por otro lado, la ley introduce procedimientos claros para el tratamiento de información reservada, permitiendo a los ciudadanos insistir ante un tribunal administrativo en caso de restricciones injustificadas, fortaleciendo así el acceso a la información. El sistema PQRS no solo estandariza la comunicación entre las partes, sino que también promueve la rendición de cuentas al incluir sanciones disciplinarias para funcionarios que incumplan los plazos establecidos, integral busca consolidar una administración transparente y responsable, fomentando la participación ciudadana activa y fortaleciendo los mecanismos de control social. Se puede definir cada una de las categorías así:

Peticiones: Se refiere a solicitudes respetuosas realizadas por los ciudadanos ante las autoridades para requerir información, consultar, examinar y obtener copias de documentos, o solicitar el reconocimiento de un derecho, la intervención en un asunto específico, la resolución de una situación jurídica o la prestación de un servicio. La ley estipula que todas las peticiones deben ser atendidas y resueltas dentro de plazos definidos, que generalmente son de quince días, salvo excepciones como las peticiones de documentos o información que tienen un plazo más corto de diez días.

Quejas: Son expresiones de insatisfacción respecto a la conducta indebida de un servidor público o el funcionamiento inadecuado de un servicio público. Las quejas ayudan a las autoridades a identificar y corregir errores y comportamientos inapropiados dentro de su estructura, y deben ser investigadas y resueltas para mejorar la calidad del servicio público y la integridad de la administración.

Reclamos: Estos son solicitudes presentadas por los ciudadanos para corregir o revisar una decisión o acción que consideran incorrecta o injusta. Los reclamos se centran en decisiones específicas tomadas

por autoridades o entidades que afectan directamente al solicitante, y la ley garantiza que estos reclamos sean atendidos y resueltos de manera justa y oportuna.

Sugerencias: Las sugerencias son recomendaciones ofrecidas por los ciudadanos para mejorar un proceso, servicio o tarea llevada a cabo por entidades públicas o privadas. Aunque no requieren una resolución formal como las peticiones o los reclamos, las sugerencias son valiosas para la mejora continua de las operaciones y servicios.

Denuncias: Se utilizan para informar sobre actos ilegales o contrarios a las normas establecidas, implicando generalmente una transgresión más grave que la que se expresa en una queja. Las denuncias requieren una investigación exhaustiva y, si se confirman, llevan a acciones correctivas o sanciones. Frente a las denuncias en el control fiscal, Según la Ley 1757 (2015) De acuerdo con el Artículo 69, las denuncias relacionadas con el control fiscal consisten en la descripción de hechos que evidencien presuntas irregularidades, como el uso indebido de recursos públicos, deficiencias en la prestación de servicios públicos que involucren recursos estatales y sociales, inversiones públicas inequitativas o afectaciones al medio ambiente. Estas denuncias deben ser comunicadas a los organismos de control fiscal y pueden ser presentadas tanto por las veedurías ciudadanas como por cualquier persona interesada.

La Ley 1952 (2022), que derogó la Ley 734 de (2002) establece un marco normativo detallado para la interacción entre ciudadanos y servidores públicos. En su artículo 38, la ley define numerosos deberes de los funcionarios estatales, muchos de los cuales están relacionados con la atención al público y la transparencia en la gestión pública. Entre estos deberes se incluyen la obligación de cumplir y hacer cumplir las disposiciones legales, los tratados internacionales ratificados por el Congreso, las leyes y reglamentos, así como tratar con respeto, imparcialidad y rectitud a las personas con las que se tenga relación por razón del servicio. Además, los servidores públicos deben permitir el acceso de representantes del Ministerio Público, fiscales, jueces y demás autoridades competentes a los lugares donde deban realizar sus actuaciones e investigaciones, proporcionando la colaboración necesaria para el desempeño de sus funciones. La ley también exige la publicación periódica de informes de gestión, resultados financieros y contables en sitios visibles de las entidades públicas y en sus páginas web, en un lenguaje sencillo y accesible al ciudadano común. Asimismo, se establece el deber de crear y facilitar mecanismos de recepción y emisión permanente de información a la ciudadanía, para que esta tenga acceso periódico a la actuación administrativa, informes de gestión y los proyectos más importantes a desarrollar.

Así mismo, el artículo 38, numeral 35, de la Ley 1952 (2022), impone específicamente el deber de los servidores públicos de recibir, tramitar y resolver las quejas y denuncias presentadas por los ciudadanos en ejercicio de la vigilancia de la función administrativa del Estado, creando un vínculo directo entre la ley y los sistemas de atención ciudadana, aunque no se detallan los procedimientos o estructuras para su implementación.

Finalmente, el artículo 76 de la Ley 1474 del (Ley 1474, 2011), establece que toda entidad pública debe tener una dependencia que se encargue de recibir, tramitar y resolver las quejas, sugerencias y reclamos de los ciudadanos sugiriendo así la existencia de un canal de comunicación directo entre los ciudadanos y las autoridades para reportar posibles irregularidades en la función pública.

3.3. Participación Ciudadana y Veedurías como Mecanismos de Supervisión Pública

La Ley 850 de 2003 establece las veedurías ciudadanas como un mecanismo democrático que permite a los ciudadanos y a las organizaciones comunitarias ejercer vigilancia sobre la gestión pública en Colombia. Este mecanismo abarca diversas entidades públicas y privadas, incluidas organizaciones no gubernamentales que ejecutan programas, contratos o prestan servicios públicos. Las veedurías se constituyen de manera democrática, asegurando igualdad de derechos y obligaciones entre sus integrantes y tomando decisiones preferentemente por consenso. Además, operan con autonomía frente a las entidades públicas, fundamentándose en principios de eficacia, objetividad, responsabilidad y legalidad. Su labor incluye tanto la prevención como la supervisión posterior de los procesos de gestión pública, formulando recomendaciones para optimizar la eficiencia institucional y el desempeño de los funcionarios, contribuye significativamente a fortalecer la transparencia en la administración pública y a consolidar la confianza de la ciudadanía en las instituciones.

Por su parte, la Ley 1757 de 2015 complementa el marco normativo al establecer procedimientos específicos para la atención de denuncias en el control fiscal, definiendo etapas claras como la evaluación de competencia, la atención inicial, el recaudo de pruebas y el traslado de los casos a procesos auditivos o entidades competentes. Estas acciones buscan garantizar una respuesta adecuada a los ciudadanos, reforzando su acceso a la información y su capacidad para exigir rendición de cuentas. De igual manera, las veedurías tienen la facultad de presentar derechos de petición, herramienta que facilita a los ciudadanos la solicitud de información y la realización de requerimientos relacionados con la gestión pública y el uso de recursos. Este instrumento normativo no solo promueve la transparencia, sino que también fortalece la capacidad ciudadana para denunciar irregularidades, iniciar acciones legales y exigir el cumplimiento de las normativas vigentes.

La participación ciudadana, entendida como la intervención activa en los procesos de deliberación, formulación, ejecución, control y evaluación de la gestión pública, se configura como un pilar esencial para la democratización de las administraciones públicas. Mecanismos como consultas populares, cabildos abiertos y referendos facilitan la inclusión de la ciudadanía en la toma de decisiones y en el seguimiento de políticas públicas. La Ley 134 de 1994, complementada y modificada por la Ley 1757 de 2015, ha establecido un marco normativo que fomenta esta participación, permitiendo a los ciudadanos expresar opiniones, presentar propuestas y exigir rendición de cuentas. Sin embargo, la efectividad de estos mecanismos enfrenta desafíos significativos, como la falta de información adecuada y la resistencia de ciertos actores institucionales. A pesar de estas dificultades, la participación ciudadana sigue siendo una herramienta indispensable para promover una gestión pública más transparente y eficiente, garantizando que las acciones gubernamentales respondan a las necesidades y expectativas de la sociedad. Este compromiso se refuerza con la inclusión de disposiciones que priorizan el trato especial y la protección de personas en situación de vulnerabilidad, asegurando que sus voces sean escuchadas y consideradas en los procesos administrativos. En este contexto, la ciudadanía desempeña un papel como agente de control social, supervisando y evaluando la gestión pública mediante la presentación de peticiones, quejas y denuncias, y utilizando las herramientas legales disponibles para ejercer este control de manera efectiva.

3.4. La participación ciudadana: un enfoque desde la economía política

La participación ciudadana en el control fiscal constituye un mecanismo de supervisión social sobre la gestión de los recursos públicos, fundamentado en los principios de transparencia y rendición de cuentas. Como señala Castro (Castro, 2021), la implementación de sistemas participativos de vigilancia fiscal se materializa mediante instrumentos como las veedurías ciudadanas, las auditorías sociales y los comités de seguimiento presupuestario, que permiten examinar la eficiencia del gasto público y detectar irregularidades en su administración. La economía política analiza estas interacciones entre instituciones gubernamentales y agentes sociales, donde los incentivos económicos y políticos configuran las dinámicas de participación, estableciendo una relación principal-agente en la rendición de cuentas.

Los modelos de control fiscal participativo necesitan marcos normativos que establezcan procedimientos para el acceso informativo, la presentación de denuncias y el seguimiento de investigaciones. Las tecnologías de información y comunicación han revolucionado estas modalidades de participación mediante plataformas digitales que facilitan el acceso en tiempo real a datos presupuestarios y la trazabilidad del gasto público. La medición del impacto contempla indicadores como irregularidades detectadas, recursos recuperados, sanciones aplicadas y optimización de procesos administrativos, parámetros que evalúan la efectividad de la vigilancia ciudadana sobre los recursos estatales.

La información entre ciudadanos y administradores públicos producen costos de agencia que disminuyen mediante la implementación de sistemas de control social. La experiencia internacional evidencia que la efectividad depende de la calidad y oportunidad informativa, las capacidades técnicas de las organizaciones civiles y el compromiso gubernamental con la transparencia. Los desafíos actuales incluyen el fortalecimiento de competencias ciudadanas, la protección de denunciantes y la independencia de los órganos de control ante influencias políticas, factores determinantes para consolidar un sistema participativo que promueva la gestión eficiente de los recursos públicos y prevenga actos de corrupción administrativa.

Según Cerquera et al. (Cedeño, Losada, Díaz, Vargas, & Zúñiga, 2020), la participación ciudadana desde la economía política integra las contribuciones teóricas fundamentales de Smith, Ricardo y Marx, quienes analizaron la política como variable endógena en el contexto económico. Plantea en su teoría económica de la democracia que los ciudadanos actúan como seres racionales y egoístas al momento de tomar decisiones políticas, evaluando los beneficios futuros mediante un proceso racional basado en la satisfacción de necesidades individuales. Los determinantes socioeconómicos como el ingreso, la educación, el empleo y las condiciones de vida establecen patrones diferenciados de involucramiento en los mecanismos democráticos, mientras que las asimetrías de información y los costos de transacción condicionan la capacidad efectiva de participación.

Las instituciones políticas y el diseño de mecanismos participativos configuran las reglas que estructuran los incentivos para la acción colectiva. Según el autor, la participación política comprende el conjunto de actos y actitudes dirigidos a influir en las decisiones de los encargados del poder en el sistema político, con el objetivo de conservar o modificar la estructura de intereses dominante. La descentralización administrativa genera espacios adicionales para la incidencia ciudadana a nivel territorial, facilitando el

control social y la interacción directa entre gobernantes y gobernados en la formulación e implementación de políticas públicas locales. Los marcos normativos, sistemas electorales e instancias formales de participación determinan las oportunidades y restricciones para el involucramiento ciudadano.

La economía política examina la interacción entre factores institucionales, socioeconómicos y políticos que influyen en los patrones de participación, señala que el ejercicio electoral representa la forma más igualitaria e incluyente de participación ciudadana en los sistemas democráticos. Las dinámicas del mercado político y la competencia partidista modelan las condiciones para la movilización, donde la oferta programática, las estrategias de campaña y los mecanismos de intermediación inciden en los niveles de involucramiento electoral y no electoral. La teoría de la elección racional sugiere que los individuos evalúan los retornos esperados de su participación política en función de los recursos que deben invertir en términos de tiempo, información y esfuerzo para incidir en las decisiones públicas que afectan sus intereses.

3.5. Aportes de la Participación Ciudadana al Control Fiscal y la Transparencia Administrativa

La participación ciudadana representa un eje fundamental en el fortalecimiento del control fiscal y la transparencia administrativa, pues integra a la sociedad en la supervisión del manejo de los recursos públicos. En este contexto, se han establecido mecanismos legales y prácticos que promueven la intervención activa de los ciudadanos, como las denuncias y las veedurías, las cuales aportan elementos clave para la identificación de irregularidades en la administración pública. Según Ordóñez Vásquez et al. (Ordóñez Vásquez, Gómez Jaramillo, & Bayona Aristizábal, 2019), un porcentaje considerable de los procesos de responsabilidad fiscal en Colombia tiene como origen las denuncias ciudadanas, lo que demuestra su papel relevante en la detección de daños patrimoniales y la prevención de actos ilícitos. Este involucramiento contribuye a la reducción de prácticas indebidas y a la protección del erario, en un marco de legalidad y corresponsabilidad.

La transparencia administrativa se ve significativamente fortalecida a través del acceso a la información pública y la implementación de políticas de gobierno abierto, que buscan garantizar que las acciones y decisiones de las instituciones públicas sean accesibles y comprensibles para los ciudadanos. Esta dinámica no solo fomenta la rendición de cuentas, sino que también promueve una gestión eficiente y alineada con los principios de honestidad y responsabilidad. En este sentido, Pérez Morán (Perez Moran, 2022) señala que la participación ciudadana contribuye a mejorar los procesos administrativos mediante la vigilancia activa y la exigencia de rendición de cuentas, elementos que permiten identificar áreas de mejora en la administración pública.

Por otra parte, la articulación entre ciudadanía e instituciones públicas refuerza la confianza social en el sistema de control fiscal, al garantizar que los recursos sean utilizados de manera adecuada y bajo parámetros de equidad. Este diálogo constante entre las partes crea un entorno más incluyente, donde la ciudadanía actúa como un contrapeso necesario frente a las decisiones gubernamentales. Según lo expuesto por el autor la posibilidad de que los ciudadanos influyan en los procesos de auditoría asegura que las entidades públicas estén sujetas a estándares más altos de transparencia, reduciendo la discrecionalidad y fortaleciendo la legitimidad de las instituciones.

En definitiva, la participación ciudadana no solo actúa como un elemento correctivo frente a posibles fallas en la gestión de recursos, sino que también configura una herramienta preventiva y educativa para las instituciones públicas. Al involucrar a la ciudadanía, se fomenta una cultura de legalidad y buen gobierno que trasciende los procesos administrativos y se refleja en un mayor compromiso de los servidores públicos con la rendición de cuentas. El autor argumenta que estos procesos inclusivos son esenciales para garantizar una gobernanza efectiva, que responda a las necesidades y expectativas de la sociedad, consolidando así un sistema de control fiscal más eficiente y transparente.

La participación ciudadana desempeña un papel trascendental en el fortalecimiento del control fiscal y la transparencia administrativa, al permitir que las comunidades incidan en la fiscalización de los recursos públicos y en la toma de decisiones relacionadas con la gestión pública. En el contexto colombiano, este aporte se materializa a través de mecanismos como las veedurías ciudadanas y los presupuestos participativos, los cuales facilitan la identificación y denuncia de posibles irregularidades. Según Franco Vargas y Ramírez Trujillo (2022) el presupuesto participativo en Medellín ilustra esta interacción entre ciudadanía e instituciones, ya que las veedurías activaron controles fiscales mediante la colaboración con la Contraloría General y el Concejo Municipal, demostrando que la participación puede ser un catalizador para garantizar la rendición de cuentas. El marco normativo colombiano, a partir de la Constitución de 1991, promueve la rendición de cuentas horizontal asignada, fortaleciendo la autonomía de organismos de control como las contralorías para garantizar la vigilancia de los recursos públicos. Esta interacción entre el control estatal y la ciudadanía no solo fomenta la transparencia, sino que también impulsa la democratización de la gestión pública al incorporar las demandas sociales en las políticas y decisiones administrativas. No obstante, Franco Vargas y Ramírez Trujillo destacan que aún persisten desafíos significativos, como la falta de criterios objetivos en la selección de proyectos auditados y las percepciones de arbitrariedad en los procedimientos, lo cual limita la efectividad plena de estos mecanismos.

La integración de la participación ciudadana en el control fiscal no solo fortalece la vigilancia de los recursos, sino que también promueve el tejido social mediante la colaboración entre distintos actores, incluyendo comunidades y autoridades. Esta dinámica fomenta una cultura de responsabilidad compartida y legitima la gestión de los recursos, tal como enfatizan, quienes subrayan cómo el diseño institucional y los procesos participativos pueden contribuir a superar las limitaciones en la implementación de las normativas. Participativo, además, constituye una herramienta clave para consolidar la confianza en las instituciones públicas y avanzar hacia una administración más inclusiva y transparente.

La participación ciudadana permite entonces fortalecer los mecanismos de supervisión y fomentar así la rendición de cuentas en las instituciones públicas, lo que a su vez permite a los ciudadanos vigilar de manera activa el uso de los recursos públicos y señalar posibles irregularidades, promoviendo así decisiones administrativas más alineadas con los intereses colectivos. Según Aguirre-Muñoz (Aguirre-Muñoz, 2020), la consolidación de instituciones estatales eficaces resulta esencial para garantizar un entorno confiable que fomente la inversión y reduzca la inestabilidad política y económica, lo que también aplica al control ciudadano sobre la gestión pública. A través de veedurías, auditorías sociales y consultas, los ciudadanos identifican riesgos en la ejecución de proyectos y programas, impulsando mayor transparencia en la administración de recursos y fortaleciendo las capacidades institucionales para

responder a las demandas sociales.

El impacto de la participación ciudadana no solo se refleja en la vigilancia financiera, sino también en el mejoramiento de la toma de decisiones administrativas, al incorporar perspectivas diversas que representan las necesidades locales. Esta interacción fomenta la confianza en las instituciones, incrementando el cumplimiento fiscal y asegurando que los recursos disponibles sean administrados de manera eficiente. Como señala el autor, la presencia activa del Estado en regiones históricamente marginadas promueve no solo la paz social, sino también la eficiencia económica mediante asignaciones de capital más efectivas, un principio que también puede extenderse a la participación ciudadana en el monitoreo fiscal. Además, la implementación de herramientas digitales ha ampliado las posibilidades de supervisión, facilitando el acceso a información en tiempo real y permitiendo un seguimiento constante, lo que refuerza la legitimidad de las políticas públicas y promueve un modelo de gobernanza más inclusivo y representativo.

4. RESULTADOS

4.1. Una breve historia del derecho a la información convertido en derecho fundamental

Es fundamental que el derecho a la información contemplado en la Constitución Política de Colombia se sostenga en un sistema democrático y pluralista, especialmente en un Estado social de derecho, tal como lo establece el Artículo 1 de la Constitución de 1991. Los orígenes del derecho a la información pueden rastrearse a través de la historia internacional, y en particular, en el contexto colombiano. Este derecho ha evolucionado en respuesta a la lucha por la libertad de expresión y la libertad de información, por los cuales muchas personas han sacrificado sus vidas, buscando procedimientos que permitieran el control político de los gobernantes y que garantizaran que sus voces fueran escuchadas con mayor atención y efectividad. A lo largo del tiempo, movimientos sociales han utilizado la comunicación como un medio de expresión ciudadana, estableciendo foros y debates que exigen a los medios cumplir con sus finalidades sociales. Colectivos han insistido en la calidad de la información, mientras que veedurías han observado el desempeño de los medios, y diversas iniciativas sociales han discutido las nuevas identidades del derecho a la información.

A nivel mundial, existe un alto interés por comprender el contenido y la importancia del derecho a la información y del derecho a su acceso. Se han realizado importantes esfuerzos para implementar cuerpos normativos, mecanismos y procedimientos que ofrezcan una garantía real para su ejercicio, reconociendo que estos son derechos imprescindibles e inalienables en cualquier sociedad que permita la democracia participativa y el respeto por los derechos humanos. En contraste con otros países de la región y del mundo, en Colombia el derecho a la información y a su acceso no está regulado en una sola pieza normativa. Para analizar su contenido y alcance, es necesario estudiar un conjunto significativo de leyes (como la Ley 594 del 2000, Ley 872 del 2003, Ley 812 del 2003, Ley 142 de 1994, Ley 489 de 1998), decretos (como el antiguo Código Contencioso Administrativo - Decreto 01 de 1984 hoy Ley 1437 del 2011) y las regulaciones administrativas promulgadas en diferentes periodos que tratan sobre diversos asuntos.

Además, se debe considerar la producción jurisprudencial de la Corte Constitucional en esta materia, con sentencias relevantes como la T-114 de 2018 y la T-828 de 2014.

Aunque Colombia carece de una ley específica que regule de manera integral el contenido y ejercicio de estos derechos, esto no implica que el derecho a la información y a su acceso, incluyendo el derecho al acceso a documentos públicos, no sea considerado un pilar fundamental para el ejercicio de otros derechos y para la construcción de un Estado social de derecho basado en principios como la transparencia y la participación ciudadana.

Tabla 1. Artículos de la constitución relacionados con el acceso a la información

Artículo	Descripción
Artículo 23	Derecho de Petición
Artículo 74	Libre acceso a los documentos públicos. Inviolabilidad de secreto profesional
Artículo 112	Libre acceso de los partidos políticos a información específica
Artículo 136	Restricción al acceso de información relacionada con la actividad diplomática del Estado
Artículo 137	Libre acceso a la información por parte de la Corte Constitucional en los casos de excusas para comparecer al Congreso de la República
Artículo 284	Libre acceso a la información por parte de los organismos de control, sin ninguna oposición.

Fuente: elaboración propia basado en la normatividad (2024)

4.2. Información pública para publicar y solicitud de informaciones

El contenido del acceso a la información en Colombia establece que toda persona tiene el derecho a:

1. Estar informada periódicamente acerca de las actividades que desarrollen las entidades públicas y las privadas que cumplan funciones públicas o administren recursos del Estado, sin necesidad de realizar una petición al respecto. La garantía del ejercicio de este derecho está vinculada directamente a la obligación del Estado de actuar proactivamente mediante la publicación de información sobre sus actividades y funcionamiento.

2. Solicitar, a través de una petición, el acceso a información sobre la acción de las autoridades y obtener copias de sus documentos.

Con respecto al primer presupuesto, es decir, el derecho a estar informado sin necesidad de mediar petición alguna, y la obligación de una acción positiva por parte del Estado, la Corte en su Sentencia C-872 de 2003 señaló: “El fortalecimiento de una democracia constitucional guarda una estrecha relación con la garantía del derecho de todas las personas a acceder a los documentos públicos, salvo los casos que establezca la ley. La publicidad de la información permite que la persona pueda controlar la gestión pública en sus diversos órdenes: presupuestal, grado de avance en los objetivos planteados, planes del Estado para mejorar las condiciones de vida de la sociedad, entre otros. En tal sentido, el control efectivo de los ciudadanos sobre las acciones públicas requiere no sólo una abstención por parte del Estado de censurar la

información, sino que demanda una acción positiva consistente en proporcionar a los individuos los medios para que accedan a los archivos y documentos en los cuales se plasma, día a día, la actividad estatal”.

En cuanto al derecho de solicitar información a través de un derecho de petición, es pertinente señalar que este derecho es un derecho público subjetivo de toda persona para dirigirse ante las autoridades o funcionarios de los diversos organismos administrativos, legislativos o judiciales, así como ante las organizaciones privadas que determine la ley, con el fin de: a) obtener una pronta resolución a una solicitud o queja, b) demandar providencias que protejan los derechos individuales en casos concretos, o c) procurar el beneficio de la comunidad en general. Este derecho está consagrado en el artículo 23 de la Constitución, que establece: "Toda persona tiene derecho a presentar peticiones respetuosas a las autoridades por motivos de interés general o particular y a obtener pronta resolución. El legislador podrá reglamentar su ejercicio ante organizaciones privadas para garantizar los derechos fundamentales".

Al referirse al derecho en su relación con el derecho de petición, la Corte señala lo siguiente:

Aunque el derecho a acceder a documentos públicos es un derecho constitucional autónomo, también es una manifestación concreta del derecho de petición, dado que la principal finalidad de estos derechos es obtener información a través de una respuesta concreta. Como todo derecho subjetivo, no es absoluto; la ley puede establecer la reserva de estos documentos con base en una objetiva prevalencia del interés general (T-673/00).

El derecho de petición es el género, y el acceso a documentos públicos o a determinadas informaciones es la especie, que, como derecho fundamental, está reglamentado y protegido por la ley (T-605/96).

Finalmente, la Corte, en la Sentencia T-464 de 1992, ha establecido que las facultades del titular del derecho son las siguientes: a) Realizar una simple consulta de los documentos sin que esta necesariamente culmine en la formulación de una petición, si así lo considera pertinente; b) Consultar los documentos con la finalidad específica de no solo adquirir información adicional, sino también de aclarar o verificar la posible ocurrencia de una práctica o conducta típica de desinformación; c) Realizar una simple aclaración de una inquietud.

4.3. Participación Ciudadana en Cifras

4.3.1. Tipos de requerimiento allegado a la entidad por año

El análisis de los tipos de requerimientos presentados a la Contraloría General de Antioquia entre los años 2020 y 2023 revela un comportamiento fluctuante en las solicitudes realizadas por los ciudadanos. Las denuncias en general³, que representan el 18,4% del total de las PQRSD, experimentan una caída

³ Incluye todo tipo de denuncias, independientemente de la competencia o no de la Contraloría General de Antioquia (CGA) para atenderlas.

sostenida desde 2020 hasta 2022, con un repunte leve en 2023. En este sentido cabe resaltar que, del total de denuncias recibidas durante ese periodo de tiempo, el 83,4% presentaron hechos con presunta incidencia fiscal, que generaron respuestas directas al denunciante, fueron anexadas a denuncias en trámite, fueron sujetas de solicitud de ampliación con archivo por desistimiento o fueron acusadas generando el respectivo traslado a la dependencia encargada de atender las denuncias. El 16,6% restante fueron trasladados a otras entidades por ser de su competencia. En la **Tabla 2** este descenso podría reflejar diversos factores, entre ellos, como lo sugiere uno de los funcionarios de la Contraloría Auxiliar de Auditoría Delegada⁴ desde su experiencia superior a los 25 años en el control fiscal, los efectos de los cambios de administración y las denuncias interpuestas luego de los ejercicios de empalme y revisión por parte de los entrantes. Por otro lado, también podría tener una participación significativa, las mejoras en la transparencia o eficiencia en la administración pública, producto del efecto disuasivo generado por la presencia de la Contraloría General de Antioquia en todas las regiones, sumado a los ejercicios de formación en los asuntos fiscales, tanto para los sujetos de control como para la ciudadanía en general.

La caída en el número de peticiones de interés general o particular desde 2021, podría sugerir que la ciudadanía percibe una menor necesidad de recurrir al sistema, quizás debido a cambios en la dinámica administrativa o a una menor percepción de irregularidades en el ejercicio fiscal, sin embargo en el año 2023, claramente tuvo una injerencia significativa, el hecho de haber definido, al interior de la Contraloría general de Antioquia, que algunas comunicaciones no se tomarían como derechos de petición sino como actuaciones específicas en el marco de los procesos fiscales, con fundamento en la sentencia T-230-20. A pesar de estas caídas, las solicitudes de entidades públicas, aunque con un ligero decrecimiento, mantienen una tendencia más constante, lo que podría indicar que las entidades siguen utilizando el sistema de PQRSD como herramienta para la cooperación interinstitucional. Las quejas, por otro lado, muestran un comportamiento relativamente estable en niveles bajos, lo que podría interpretarse como una consecuencia de una mejor calidad en los servicios ofrecidos.

Tabla 2. Frecuencias de requerimientos allegados a la entidad

Requerimiento	2020	2021	2022	2023
Denuncia	748	403	281	348
Consulta	7		23	8
Petición en interés general o particular	997	1452	1271	977
Petición entre entidades estatales	723	1065	755	777
Queja	10	6	10	5
Total general	2485	2926	2340	2115

Fuente: elaboración propia con información de la CGA (2024)

4.3.2. Clasificación del tipo de denuncia

Para las denuncias registradas entre 2020 y 2023, que tuvieron alguna atención desde la Contraloría

⁴ Dependencia encargada de atender las denuncias que fueron acusadas por ser de competencia de la CGA

General de Antioquia, la **Tabla 3** muestra un patrón que revela un comportamiento estable en las clasificadas como gestión y técnica⁵, aunque con una disminución progresiva a lo largo de la vigencia 2023. En 2020, las denuncias relacionadas con la gestión fueron las más frecuentes, lo que podría indicar que los ciudadanos percibían una mayor incidencia de irregularidades relacionados con la administración y manejo de los recursos públicos. Con el paso de los años, se observa una disminución generalizada en la frecuencia de denuncias clasificadas como técnicas. Esta disminución en las denuncias de competencia fiscal podría estar relacionada con tres situaciones; la primera es que la experiencia práctica indica, que el primer año de las administraciones municipales viene acompañado de múltiples denuncias por hechos ocurridos en el periodo anterior, producto de la información recolectada en los empalmes y su revisión de por parte del equipo de trabajo entrante. La segunda situación también puede obedecer al efecto que tiene la formación a la ciudadanía frente al control fiscal a través de los ejercicios de control social, que permite la dirección a la entidad correcta de las denuncias de acuerdo con su temática y competencia. La tercera situación, obedece a la fuerza que han venido tomando las estrategias anticorrupción implementadas a nivel nacional, que permean en las entidades un efecto disuasivo al hacer más visible la gestión pública. La leve recuperación de las denuncias relacionadas con la gestión en 2023 sugiere que, a pesar de las dificultades, algunos sectores siguen identificando áreas clave de mejora en el ámbito administrativo. Este comportamiento refleja un ajuste en las prioridades ciudadanas y un cambio en la naturaleza de las denuncias presentadas, que se alejan de los aspectos técnicos hacia problemas más vinculados con la eficiencia de la gestión pública.

Tabla 3. Frecuencias del tipo de denuncia

Etiquetas de fila	2020	2021	2022	2023
Gestión	437	270	175	179
Gestión y técnica	4	7	7	3
Técnica	123	126	99	54

Fuente: elaboración propia con información de la CGA (2024)

4.3.3. Número de denuncia por subregión ponderando por población

La distribución geográfica de las denuncias evidencia una clara concentración en el Valle de Aburrá de competencia de la Contraloría General de Antioquia (CGA)⁶ con un 23,38% de participación en el total de las denuncias de competencia. A lo largo del período 2020-2023, en la primera parte de la **Tabla 4** se observa una disminución constante en el número total de denuncias, lo que además de lo descrito en párrafos anteriores, esta tendencia también podría indicar una reducción en la percepción de irregularidades en áreas urbanas densamente pobladas.

⁵ En la CGA las denuncias se clasifican de acuerdo con su naturaleza en “Técnica” cuando se trata de obras civiles, de “Gestión” cuando se trata presuntas irregularidades en contratos de prestación de servicios, manejo de almacén, manejo de los recursos públicos en áreas contables, etc. y “Gestión y técnica”, cuando combina ambos.

⁶ Se excluyen los municipios que tienen su propia Contraloría, como Medellín, Itagüí, Sabaneta, Envigado y Bello.

Sin embargo, este dato por sí solo no es del todo concluyente, pues debe considerarse la cantidad de la población para poder tener un acercamiento más claro a la participación de las denuncias respecto de la población de cada subregión. En ese sentido, si se analiza la segunda parte de la **Tabla 4**, se puede identificar que de acuerdo con la población⁷ la tasa de denuncias por habitante es considerablemente mayor en subregiones como Occidente, Valle de Aburra de competencia de la CGA, Norte y menor en las áreas con mayor densidad poblacional como es el caso de Urabá y Oriente.

Estos hallazgos destacan la importancia de analizar las diferencias regionales para diseñar estrategias que promuevan una participación más equilibrada y efectiva en todo el territorio.

Tabla 4. Frecuencias ponderadas de denuncias por subregión departamental

Subregión	2020	2021	2022	2023	Total, general	Participación %
BAJO CAUCA	32	26	23	18	99	6,67%
MAGDALENA MEDIO	17	17	15	6	55	3,71%
NORDESTE	26	27	15	12	80	5,39%
NORTE	50	42	32	22	146	9,84%
OCCIDENTE	93	41	34	37	205	13,81%
ORIENTE	76	50	32	15	173	11,66%
SUROESTE	91	64	41	32	228	15,36%
URABA	48	39	30	34	151	10,18%
VALLE DEL ABURRA DE COMPETENCIA CGA	131	97	59	60	347	23,38%

Fuente: elaboración propia con información de la CGA (2024)

Subregión	Denuncias Totales	Población 2018-DANE	Tasa D/P	% Tasa D/P	Posición
BAJO CAUCA	99	229.778	0,0431%	7,5%	7
MAGDALENA MEDIO	55	95.054	0,0579%	10,0%	5
NORDESTE	80	163.853	0,0488%	8,5%	6
NORTE	146	203.280	0,0718%	12,5%	3
OCCIDENTE	205	184.279	0,1112%	19,3%	1
ORIENTE	173	582.424	0,0297%	5,2%	9
SUROESTE	228	319.882	0,0713%	12,4%	4
URABA	151	470.019	0,0321%	5,6%	8
VALLE DEL ABURRA DE COMPETENCIA CGA	347	314.422	0,1104%	19,1%	2

Fuente: elaboración propia con información de la CGA (2024)

⁷ De acuerdo con datos tomados del DANE 2018.

4.3.4. Hallazgos fiscales por denuncia competencia de CGA

Antes de entrar en el detalle de los hallazgos fiscales, y teniendo en consideración las denuncias a las que se les debe surtir algún trámite desde la Contraloría, es decir que no fueron trasladadas a otra entidad, es pertinente aclarar que no todas ellas son atendidas por el proceso auditor en aplicación de la Ley 1757 del 2015, pues algunas son anexadas a denuncias que ya están en trámite, otras contienen temas que ya fueron atendidos en denuncias tramitadas, otras terminan en archivo por desistimiento y otras simplemente no son de competencia Fiscal. Para el análisis de este apartado, se tomarán solo las que fueron trasladadas al proceso auditor, pues es desde su atención que surgen los diferentes hallazgos.

Entre el 2020 y el 2023, el 24,58% de las denuncias atendidas por la Contraloría General de Antioquia determinaron hallazgos fiscales. Si bien la efectividad de los entes de control fiscal, no se debe medir solo en cantidad o monto de los hallazgos, sino en la recuperación del patrimonio público, es interesante analizar el efecto de la participación ciudadana, a través de las denuncias para poder realizar una comparación con los hallazgos generados por las actividades de auditoría basada en Plan de Vigilancia y Control fiscal territorial (PVCFT).

La **muestra la** proporción de la cantidad de los hallazgos por denuncias en comparación con la cantidad de los hallazgos por auditorías de acuerdo con el PVCFT. En ella se evidencia claramente que en total el 79,9% de los hallazgos provienen de las auditorías, en contraste con el 20,1% provenientes de denuncias, situación que se debe en gran medida a que la Auditoría planeada contempla varias cosas dependiendo de su tipo, por ejemplo, contratos, contabilidad, obras públicas, etc. y la atención de la denuncia solo es sobre un asunto en concreto.

Tabla 8 muestra la proporción de la cantidad de los hallazgos por denuncias en comparación con la cantidad de los hallazgos por auditorías de acuerdo con el PVCFT. En ella se evidencia claramente que en total el 79,9% de los hallazgos provienen de las auditorías, en contraste con el 20,1% provenientes de denuncias, situación que se debe en gran medida a que la Auditoría planeada contempla varias cosas dependiendo de su tipo, por ejemplo, contratos, contabilidad, obras públicas, etc. y la atención de la denuncia solo es sobre un asunto en concreto.

Tabla 8. Ponderado de la cantidad de hallazgos fiscales por denuncias y auditoría

Cantidad de hallazgos denuncias vs auditoría	2020	2021	2022	2023	Total
HALLAZGOS FISCALES POR DENUNCIAS	14,3%	33,3%	16,9%	19,0%	20,1%
HALLAZGOS FISCALES POR AUDITORÍA	85,7%	66,7%	83,1%	81,0%	79,9%

Fuente: elaboración propia con información de la CGA (2024)

La **muestra la** proporción de la cantidad de los hallazgos por denuncias en comparación con la cantidad de los hallazgos por auditorías de acuerdo con el PVCFT. En ella se evidencia claramente que en total el 79,9% de los hallazgos provienen de las auditorías, en contraste con el 20,1% provenientes de denuncias, situación que se debe en gran medida a que la Auditoría planeada contempla varias cosas dependiendo de su tipo, por ejemplo, contratos, contabilidad, obras públicas, etc. y la atención de la denuncia solo es sobre un asunto en concreto.

Tabla 8, muestra la ponderación de los hallazgos por monto en dinero acumulado durante el periodo evaluado, entre los hallados en la atención de las denuncias y los hallados en las auditorías, lo que podría sugerir que la participación ciudadana en el control fiscal para el periodo comprendido entre el 2020 y el 2023, respecto al monto en dinero de los hallazgos, representa un 36,12%.

Tabla 9. Ponderado del monto de los hallazgos fiscales por denuncias y auditoría acumulado 2020 a 2023

Hallazgos denuncias vs auditoría 2020-2023	Participación
HALLAZGOS FISCALES POR DENUNCIAS	36,12%
HALLAZGOS FISCALES POR AUDITORÍA	63,88%

Fuente: elaboración propia con información de la CGA (2024)

4.3.5. Beneficios del Control Fiscal

En un mundo ideal, la administración de los recursos públicos debería ser tan pulcra y transparente, que no debería haber hallazgos fiscales producto de irregularidades, sin embargo, en un mundo real, por diversos motivos, tristemente se presentan casi que de manera inevitable.

Mediante el acto legislativo 04 del 2019, reglamentado mediante el Decreto 403 de 2020 en el que se unificaron los principios y procedimientos que rigen el ejercicio del control fiscal delegado por mandato constitucional a las Contralorías. Derivado de este decreto, desde el Sistema Nacional del Control Fiscal (SINACOF), se estableció la Guía de Auditoría Territorial (GAT)⁸ en la cual se conceptualiza el beneficio del control fiscal de la siguiente manera: “Es la forma de medir el impacto de la vigilancia y control fiscal que ejercen las Contralorías Territoriales. Se deberá cuantificar o cualificar el valor agregado generado por el ejercicio del control fiscal, bien se trate de acciones evidenciadas, que correspondan al seguimiento de acciones establecidas en los planes de mejoramiento o que sean producto del ejercicio auditor, tratamiento de PQRS, observaciones, hallazgos o pronunciamientos efectuados que sean cuantificables o cualificados y que exista una relación directa entre la acción de mejoramiento y el beneficio. Los beneficios pueden ser cuantitativos y cualitativos y debe ser demostrada la relación directa entre la actuación de la Contraloría y el beneficio.” (Contraloría General de La República, Contralorías Departamentales, Distritales y Municipales, Auditoría General de la República, 2022)

Sobre el beneficio del control fiscal cuantitativo, como acción correctiva derivada de un plan de mejora, que implica el resarcimiento del daño, las recuperaciones de los recursos, los ahorros y la compensación del efecto negativo causado por el daño, antes de un fallo en un proceso de responsabilidad fiscal, se podría decir que obedece a una recuperación oportuna del patrimonio público que fue objeto de detrimento, lo que en definitiva podría ser uno de los principales resultados del control fiscal en ese mundo real.

Al analizar la **Tabla 10**, se puede identificar la proporción de la recuperación del patrimonio público

⁸ Esta conceptualización se encuentra tanto en la Guía de Auditoría Territorial en el marco de las normas internacionales ISSAI versión 2.1 como en la Guía de Auditoría Territorial GAT 3.0

producto del beneficio fiscal cuantitativo, en el cual el 0,17% del monto total de los hallazgos fiscales provino de las denuncias atendidas y el 45,69% provino de los hallazgos fiscales por auditorías, lo que equivale, en definitiva, a que la entidad recuperó mediante este concepto, un 29,25% del valor total de los hallazgos fiscales en la vigencia 2020 al 2023.

Esto podría indicar que los hallazgos producto de las denuncias, fueron trasladados en mayor proporción al área de responsabilidad fiscal para continuar con el proceso, y en contraste, los hallazgos producto de las auditorías derivadas del PVCFT, lograron una recuperación mayor a través del beneficio fiscal sin necesidad de trasladar a al área de responsabilidad fiscal. Al respecto debe tenerse en consideración que los hallazgos producto de la atención de denuncias, no se comunican a los presuntos responsables; por lo tanto, es difícil que se recuperen recursos en este proceso.

Tabla 10. Ponderación del beneficio auditor frente a los hallazgos acumulado 2020 a 2023

Beneficio Auditor	Participación
BENEFICIO AUDITOR - DENUNCIAS	0,17%
BENEFICIO AUDITOR - AUDITORÍA	45,69%
BENEFICIO AUDITOR - TOTAL	29,25%

Fuente: elaboración propia con información de la CGA (2024)

Si bien la participación ciudadana aporta significativamente al control fiscal, aunque no de manera preponderante, es imperativo y necesario continuar fortaleciendo los procesos de formación ciudadana y el control social.

5. DISCUSIÓN

El análisis de los resultados permite una discusión sustancial sobre la interacción entre la participación ciudadana y el control fiscal en Antioquia, evaluándolo desde los hallazgos fiscales durante el período 2020-2023. La relación identificada entre las denuncias presentadas y los hallazgos fiscales sugiere un vínculo moderado, en el cual la proporción de la cantidad de hallazgos derivados de denuncias se mantuvo por debajo del 25% en todos los años, excepto en el 2021 y el valor acumulado en dinero de esos hallazgos entre el año 2020 y el año 2023, logró un ponderado del 36,12%. Este dato, aunque significativo, coincide con observaciones previas realizadas por Ordóñez Vásquez et al. (2019), quienes destacan que las denuncias ciudadanas tienen un papel relevante, aunque no preponderante, en los procesos de responsabilidad fiscal en Colombia. Esto subraya la necesidad de continuar fortaleciendo los procesos de formación ciudadana y el control social para maximizar su impacto en la identificación de irregularidades fiscales.

En términos territoriales, el análisis reveló que las subregiones como Occidente, Valle del Aburra de competencia de la CGA, Norte y Suroeste presentan una mayor incidencia de denuncias en relación con

su población. Este comportamiento se alinea con los hallazgos de Franco Vargas y Ramírez Trujillo (2022), quienes documentan que áreas con estructuras de gobernanza más descentralizadas y mecanismos de participación consolidados tienden a generar un mayor número de interacciones ciudadanas en el control fiscal. Sin embargo, el reducido peso relativo de las denuncias en las subregiones con mayor densidad poblacional, como Urabá y Oriente, podría ser indicativo de barreras sociales o administrativas que limitan la participación, un aspecto que también resalta Pérez Morán (2022) al examinar la disparidad en el acceso a plataformas de denuncia y efectos sociales como la apatía producto de interés particulares que alejan de lo público.

La evolución temporal de las denuncias fiscales muestra una tendencia descendente entre 2020 y 2022, con un ligero incremento en 2023. Este comportamiento podría interpretarse en el marco de las fluctuaciones socioeconómicas y normativas del periodo, corroborando los planteamientos de Castro (2021), quien enfatiza la relación entre cambios normativos y la participación ciudadana. Así mismo, pudiéndose generar un impacto al respecto por el hecho de presentarse cambios de administración que trae consigo denuncias producto de los procesos de empalme y revisión de toda la información por parte de los nuevos administradores gubernamentales.

Por último, al comparar la contribución de las denuncias ciudadanas frente a los hallazgos fiscales obtenidos por auditorías, se evidencia un menor peso relativo de las primeras. Esto refuerza las observaciones de Aguirre-Muñoz (2020) sobre la predominancia de las auditorías tradicionales como fuente principal de hallazgos en contextos institucionales. No obstante, la consolidación de las PQRSD como una herramienta efectiva de control social dependerá en gran medida del fortalecimiento de capacidades técnicas y del acceso ciudadano, alineándose con las recomendaciones de Cedeño et al. (2020) sobre la importancia de la alfabetización administrativa y la transparencia proactiva para fomentar una mayor participación.

6. CONCLUSIONES

Las denuncias ciudadanas constituyeron el 18,04% del total de PQRSD recibidas por la Contraloría General de Antioquia. Este porcentaje destaca la importancia de las denuncias como una herramienta para identificar hallazgos fiscales.

Entre 2020 y 2022, hubo una disminución en el número de denuncias fiscales, seguida de un leve incremento en 2023. Esta tendencia puede estar influenciada por varios factores, como cambios en la administración pública, fluctuaciones socioeconómicas y normativas, y la percepción ciudadana sobre la efectividad del sistema PQRSD. La disminución inicial podría reflejar una mejora en la gestión pública producto de un posible efecto disuasivo por la presencia de la Contraloría General de Antioquia en territorio, o una menor percepción de irregularidades, mientras que el incremento en 2023 podría estar relacionado con un mayor acceso a la información o una mayor confianza en el sistema de denuncias.

Las subregiones de Occidente, Valle de Aburrá y Norte mostraron una mayor incidencia de denuncias en proporción a su población. Esto indica que la participación ciudadana en el control fiscal

varía significativamente según la región. Las áreas con mayor participación pueden tener una ciudadanía más activa y consciente de los mecanismos de denuncia disponibles. En contraste, regiones como Urabá y Oriente, con menor densidad de denuncias, podrían enfrentar barreras sociales o administrativas que limitan la participación. Estos hallazgos subrayan la importancia de diseñar estrategias regionalizadas para fomentar una participación más equilibrada y efectiva en todo el territorio.

La proporción de hallazgos derivados de las denuncias fue del 36,12%, lo que podría sugerir que este ponderado es el impacto de la participación ciudadana en control fiscal analizado desde los hallazgos, para el periodo comprendido entre el 2020 y el 2023.

Si bien las denuncias son una fuente relevante de información, no son la principal fuente de hallazgos fiscales. La mayoría de los hallazgos provienen de auditorías derivadas del Plan de Vigilancia y Control Fiscal territorial (PVCFT), lo que indica la necesidad de fortalecer la capacidad de las denuncias ciudadanas para generar resultados efectivos en el control fiscal.

El sistema PQRSD ha demostrado ser una herramienta relevante para el control fiscal, pero su efectividad depende de varios factores. La formación ciudadana, la accesibilidad al sistema, la respuesta institucional y la capacidad técnica de las entidades encargadas son cruciales para maximizar el impacto de las denuncias.

Estas conclusiones subrayan la importancia de la participación ciudadana en el fortalecimiento del control fiscal y la necesidad de seguir mejorando los mecanismos que facilitan esta participación. Fortalecer la formación ciudadana, mejorar la accesibilidad al sistema PQRSD y promover la participación activa de las veedurías son pasos clave para maximizar el impacto de la participación ciudadana en el control fiscal en Antioquia.

7. REFERENCIAS

- Aguirre-Muñoz, B. (2020). Efectos de la Política Nacional de Consolidación y Reconstrucción Territorial en la economía de las regiones en conflicto de Colombia. *Estudios Gerenciales*, 36(155), 193-205. doi:DOI: 10.18046/j.estger.2020.155.3343
- BRC Investor Services. (2022). Metodología de calificación de entes territoriales. *Sociedad calificadora de valores*.
- Castro, L. (2021). Gobierno Abierto municipal, la experiencia de Xalapa. doi:<https://doi.org/10.25009/EJ.V0I3.2561>
- Cedeño, K., Losada, O., Díaz, A., Vargas, M., & Zúñiga, M. (2020). Factores asociados con la participación electoral en Colombia. doi:<https://doi.org/10.17981/ECONCUC.41.1.2020.ORG.7>
- Constitución Política de Colombia. (1886). onstitución Política de Colombia de 1886. Asamblea Nacional Constituyente. *Departamento Administrativo de la Función Pública*. Obtenido de <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=7153>
- Constitución Política de Colombia. (1991). Constitución Política de Colombia de 1991. *Asamblea Nacional Constituyente*. Obtenido de <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=4125>
- Contraloría General de la República. (2022). Situación de la Deuda Pública 2021. Obtenido de <https://www.contraloria.gov.co/documents/20125/3426463/Situaci%C3%B3n+de+la+Deuda+P%C3%BAblica+2021.pdf>

- Contraloría General de La República, Contralorías Departamentales, Distritales y Municipales, Auditoría General de la República. (2022). *Guía de Auditoría Territorial en el Marco de las Normas Internacionales - ISSAI - GAT Versión 3.0*. Bogotá.
- Franco Vargas, M., & Ramírez Trujillo, J. (2022). El control fiscal al presupuesto participativo de Medellín. Un abordaje desde los modelos de administración pública. *evista republicana*, 179-196. doi:DOI: 10.21017/rev.repub.2022.v32.a122
- Ley 134. (1936). Ley 134 de 1936 (octubre 16), por la cual se modifica la Ley 6ª de 1935. *Congreso de Colombia*. Obtenido de <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=330>
- Ley 1437. (2011). Ley 1437 de 2011 (enero 18), por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo. *Congreso de Colombia*. Obtenido de <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=41249>
- Ley 1474. (2011). Ley 1474 de 2011: Por la cual se dictan normas orientadas a fortalecer los mecanismos de prevención, investigación y sanción de actos de corrupción y la efectividad del control de la gestión pública. *Congreso de la República*.
- Ley 1755. (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. *Congreso de Colombia*. Obtenido de <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=65334>
- Ley 1757. (2015). Ley 1757 de 2015: Por la cual se dictan disposiciones en materia de promoción y protección del derecho a la participación democrática. *Diario Oficial No. 49565, 6 de julio de 2015*. Obtenido de <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=86980>.
- Ley 1952. (2022). Ley 1952 de 2019: Por medio de la cual se expide el Código General Disciplinario y se derogan la Ley 734 de 2002 y algunas disposiciones de la Ley 1474 de 2011. *Congreso de Colombia*. Obtenido de <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=90324>
- Ley 358 . (1997). Ley 358 de 1997 EVA. *Gestor Normativo Congreso de la República de Colombia*.
- Ley 734. (2002). Ley 734 de 2002: Por la cual se expide el Código Disciplinario Único. *Diario Oficial 44656*. Obtenido de <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=4589>
- Ley 850. (2003). Ley 850 de 2003: Por medio de la cual se reglamentan las veedurías ciudadanas. *Congreso de Colombia*. Obtenido de <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=10570>
- Ordóñez Vásquez, T., Gómez Jaramillo, A., & Bayona Aristizábal, D. (2019). Hallazgos fiscales y procesos de responsabilidad fiscal en Colombia 2012-2017. *Revista republicana*, 211-233. doi:DOI: 10.21017/rev.repub.2019.v27.a74
- Perez Moran, E. (2022). Control previo y transparencia de gestión de una entidad pública de Lima Este. doi:DOI: 10.36995/J.VISIONDEFUTURO.2019.23.01.004.ES



Impacto de la participación ciudadana en el control fiscal: análisis de las PQRSD en la Contraloría General de Antioquia (2020-2023)

by

[Contraloría General de Antioquia, Juan Camilo Penagos Saldarriaga](#)

is licensed under a

[Creative Commons Reconocimiento-NoComercial-CompartirIgual 4.0 Internacional License](#)

Creado a partir de la obra en

https://observatoriofiscal.contraloriadeantioquia.com/wp-content/uploads/2025/01/CAPE_ART_PQRSO.pdf

Puede hallar permisos más allá de los concedidos con esta licencia en

https://observatoriofiscal.contraloriadeantioquia.com/wp-content/uploads/2025/01/CAPE_ART_PQRSO.pdf

Fecha de publicación: 31 de diciembre de 2024