

MEMORANDO

2100

Bogotá D.C, lunes, 28 de junio de 2021

20212100021003

Al responder cite este Nro.
20212100021003

PARA: Dra. Ana Cristina Moreno Palacios, presidenta

DE: Jefe Oficina Jurídica

ASUNTO: Concepto frente a obligación legal de hacer audiencia pública para la rendición anual de cuentas a la ciudadanía.

Cordial saludo, respetada presidenta:

En atención a su solicitud relacionada con que esta Oficina se pronuncie respecto de la obligatoriedad que pueda asistirle, como presidenta de la ADR, de realizar audiencias públicas de rendición de cuentas, me permito manifestarle lo siguiente:

1. De acuerdo con lo dispuesto por el artículo 48 de la Ley 1757 de 2015¹, la rendición de cuentas se define como «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.»

Igualmente estipula que 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.

2. Bajo este entendido, el control social representa una acción que debe ser garantizada dentro del proceso de rendición de cuentas. Para estos efectos existen parámetros legales y metodologías que tienen que ser atendidos por las entidades públicas y sus servidores a través del diseño de una **estrategia** que conduzca a proporcionar a los ciudadanos una información clara, concreta y transparente de la gestión desarrollada, así como de los avances en la garantía de derechos.

¹ «Por la cual se dictan disposiciones en materia de promoción y protección del derecho a la participación democrática.»

3. La obligatoriedad de la rendición de cuentas está enmarcada dentro de las siguientes normas:

- Conpes 3654 de 2010
- Ley 1474 de 2011, artículo 78.
- Ley 1757 de 2015, artículo 50.

Acudiendo a estas estipulaciones normativas, a efectos de analizar la obligatoriedad de la realización de audiencias públicas de rendición de cuentas se tiene que el artículo 50 de la Ley 1757 de 2015 -que debe ser interpretado de manera sistemática en su regulación bajo la condición de fortalecer los mecanismos de participación y el relacionamiento con los connacionales-, en su parágrafo remite al artículo 78 de la Ley 1474 de 2011, disposición que de manera enunciativa destaca las acciones que involucran a los ciudadanos y organizaciones de la sociedad civil, en la gestión de las entidades públicas y para tal efecto indica:

Entre otras podrán realizar las siguientes acciones:

a) Convocar a audiencias públicas;

[...]

Vista así las cosas, este artículo da a entender que la realización de la audiencia pública es optativa, opcional o potestativa de las entidades públicas.

Seguidamente, la Ley Estatutaria 1757 de 2015, en su artículo 51, estipula una obligación, para el gobierno nacional, de crear el **Manual Único de Rendición de Cuentas**, como una guía para las entidades públicas en el desarrollo del proceso de rendición de cuentas.

En cumplimiento de ello, el gobierno, a través del Departamento Administrativo de la Función Pública y con el apoyo del Departamento Nacional de Planeación, creó el Manual Único de Rendición de Cuentas, que hoy día cuenta con una segunda versión, y que condensa los «lineamientos metodológicos para la rendición de cuentas en las entidades del orden nacional y territorial de la rama ejecutiva.»

En este se menciona que «[l]a entidad debe establecer e implementar una estrategia de comunicación a través de medios y mecanismos que faciliten el acceso a diversas poblaciones utilizando simultáneamente medios presenciales, escritos y auditivos con los virtuales de acuerdo con las características de los interlocutores y recursos institucionales.»

Y, con relación a la forma en que debe ser diseñada la estrategia de rendición de cuentas el Manual, específicamente en lo que atañe a los espacios de encuentro de diálogo con la ciudadanía, señala lo siguiente:

Estos espacios **pueden ser**, entre otros:

- Foros ciudadanos participativos por proyectos, temas o servicios.
- Ferias de la gestión con pabellones temáticos.
- Audiencias públicas participativas.
- Observatorios ciudadanos
- Tiendas temáticas o sectoriales.
- Mesas de diálogo regionales o temáticas.
- Reuniones zonales.
- Asambleas comunitarias.
- Reuniones por temas.
- Teleconferencias interactivas.

Nótese que en este documento el desarrollo de la audiencia pública también está dado como una estrategia optativa.

Sin embargo, siguiendo con el estudio de la Ley 1757 de 2015, encontramos que en su artículo 55 consagra:

AUDIENCIAS PÚBLICAS PARTICIPATIVAS. Las audiencias públicas participativas, son un mecanismo de rendición de cuentas, así mismo son un acto público convocado y organizado por las entidades de la administración para evaluar la gestión realizada y sus resultados con la intervención de ciudadanos y organizaciones sociales.

En dichas audiencias se dará a conocer el informe de rendición de cuentas. Esta obligación surge para todo aquel que se haya posesionado como director o gerente de una entidad del orden nacional, lo mismo que para Alcaldes y Gobernadores.

[...] (Subrayado fuera del texto).

Este artículo puntualiza a la audiencia como un mecanismo de rendición de cuentas y la enmarca dentro de una actividad de carácter obligatoria y pública, organizada por la administración a fin de dar a conocer a la ciudadanía y organizaciones sociales las ejecutorias de la gestión desplegada y, sobre todo, los resultados alcanzados. Constituyendo el insumo en virtud del cual la ciudadanía entra a conocer, cuestionar, calificar o hacer juicios de valor frente a esas realizaciones.

Se parte entonces de las siguientes premisas en relación con la realización de la audiencia pública de rendición de cuentas y su obligatoriedad:

Desde el punto de vista interno, el Manual Único de Rendición de Cuentas incluye las estrategias comunicacionales y de relacionamiento con la ciudadanía.

Dicho Manual consideró que la audiencia pública era entendida como una actividad opcional o potestativa de la entidad.

No obstante, al constatar el fundamento legal, el Manual se remite a la Ley 1757 de 2015, la cual señala que la audiencia pública tiene una connotación de obligatoriedad.

Esa misma Ley remite a la Ley 1474 de 2011, la cual la concibe dentro de otras actividades y, por tanto, se entendería como opcional.

En ese orden de ideas y dado que la Ley 1757 de 2015 es Estatutaria y además posterior, debe privilegiarse su alcance y categoría y, en consonancia, calificarse dicha audiencia pública como un escenario obligatorio e ineludible donde se divulgue la gestión y los resultados, garantizando así el derecho a la participación democrática a través de la convocatoria a ciudadanos, sociedad civil, otras entidades públicas y organismos de control.

Entonces, si bien se reconoce que desde el punto de vista comunicacional la entidad ha tenido interacción permanente con la ciudadanía y ha utilizado los canales virtuales para divulgar ejecutorias y resultados, que muy seguramente atienden a la **estrategia de rendición de cuentas** previamente creada por la entidad, lo deseable o aconsejable es realizar la audiencia pública, conforme lo indica el artículo 55 de la Ley 1757 de 2015.

Dicho evento, dada la situación de pandemia conocida y decretada por el gobierno nacional, podría desarrollarse de manera virtual o mixta, garantizando canales de comunicación que permitan entregar información clara, concreta, veraz y oportuna donde los actores, valga decir, los beneficiarios de los servicios, programas, políticas de la entidad, organizaciones sociales, entidades públicas de otros niveles, entes de control y la ciudadanía en general, puedan efectuar preguntas, realizar cuestionamientos y aportes así como convalidar, contrastar y corroborar la información que la Agencia ponga a su disposición.

No está demás resaltar que la rendición de cuentas fue establecida en la Ley 1757 de 2015 como una obligación continua y permanente tanto de las entidades como de los servidores públicos durante todas las etapas de la gestión pública, por ello, **todo el año, en cada vigencia**, deben existir actividades de rendición de cuentas que se ejecuten conforme a lo planeado e impulsando espacios donde los ciudadanos puedan conocer de primera mano la información de la gestión desarrollada, la puedan evaluar y realizar observaciones y sugerencias.

Si bien normativamente no se estipulan fechas específicas en las que las entidades deben crear los espacios de diálogo presencial o virtual con la ciudadanía es importante, para el efecto, prestar especial atención a lo señalado por los artículos 52 y 53 de la citada norma.

Dispone el artículo 52 la obligatoriedad para las entidades de la Administración Pública nacional y territorial, de elaborar **anualmente** una estrategia de Rendición de Cuentas, cumpliendo con los lineamientos del Manual Único de Rendición de Cuentas, que deberá ser incluida en el Plan Anticorrupción y de Atención a los Ciudadanos y, en la que se deben mencionar los 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.

Y, el artículo 53 señala que si una entidad no genera espacios y encuentros presenciales, complementados con espacios virtuales, o electrónicos, o lleve a cabo foros, mesas de trabajo, reuniones zonales, ferias de la gestión o audiencias públicas, difusión masiva en

emisoras locales o nacionales o espacios televisivos que garanticen un adecuado acceso a la información y a los informes de gestión de la ciudadanía en general, estará en la obligación de realizar audiencias públicas participativas, **mínimo dos veces al año**.

Por lo anterior y para efectos de programar una audiencia pública de rendición de cuentas resulta de especial trascendencia verificar no sólo lo programado dentro de la Estrategia creada por la Agencia sino también si se ha cumplido con los lineamientos dados por el artículo 53 de la Ley 1757 de 2015, con el fin de determinar la obligatoriedad o no de realizar el número de audiencias allí dispuestas.

Atentamente,



MARISOL OROZCO GIRALDO

Elaboró: Nasly Hoyos, abogada Oficina Jurídica. 