

	ARTICULO DEL TRABAJO DE GRADO	Código: F-PI-03
		Versión: 01
		Página 1 de 21

EFECTIVIDAD Y EFICACIA DE LOS MECANISMOS DE CONTROL CIUDADANO QUE ESTABLECE LA LEGISLACIÓN COLOMBIANA EN MATERIA DE CONTRATACIÓN ESTATAL

NATALIA SANTA GÓMEZ
E-mail: natysanta1388@gmail.com

JEISON ALEJANDRO MONTOYA MUÑOZ
E-mail: jealejo064@gmail.com

Institución Universitaria de Envigado
2015

Resumen: A través del presente artículo se busca determinar la efectividad y eficacia de los mecanismos de control ciudadano que establece la legislación colombiana en materia de contratación estatal; dicho ejercicio exige establecer las funciones del control ciudadano y las veedurías ciudadanas, de acuerdo con la legislación colombiana vigente; de igual manera se pretende identificar el rol del control ciudadano y las veedurías ciudadanas frente a la contratación estatal en Colombia; y por último, se apunta a establecer la posición jurisprudencial en torno a la efectividad del control ciudadano y las veedurías ciudadanas en materia de contratación estatal. La razón fundamental por la cual se escogió el tema de la efectividad y eficacia de los mecanismos de control ciudadano que establece la legislación colombiana en materia de contratación estatal y la importancia de su estudio radica en que es necesario comprender que la Constitución de 1991, al tratar de crear y robustecer la sociedad civil a través de la participación ciudadana, especialmente para combatir la corrupción, creó la figura de la veeduría ciudadana, un mecanismo de gran valor que busca contrarrestar dicho problema, sobre todo porque la participación de la población y de la comunidad en los ámbitos de la gestión pública hacen posible la construcción de un Estado fuerte y consolidado.

Palabras claves: *Mecanismos de control, Control ciudadano, Veedurías ciudadanas, Contratación estatal, Participación ciudadana, Vigilancia.*

Abstract: Through this article is to determine the effectiveness and efficiency of social control mechanisms established by Colombian legislation on government procurement; that exercise functions required to establish citizen control and citizen oversight, according to Colombian law in force; likewise it seeks to identify the role of citizen control and citizen oversight from state procurement in Colombia; and finally, it aims to establish the jurisprudential position on the effectiveness of social control and citizen oversight on state contracting. The fundamental reason why the issue of the effectiveness and efficiency of social control mechanisms established by Colombian legislation on government procurement and the importance of their study was chosen is that it is necessary to understand that the Constitution of 1991, the try to create and strengthen civil society through public participation, especially to combat corruption, he created the figure of the citizen oversight, a mechanism of great value that seeks to counter this problem, especially since the participation of the population and the community in the areas of governance make it possible to build a strong and consolidated statement.

Keywords: *control mechanisms, citizen control, citizens' oversight committees, state procurement, citizen participation, surveillance.*

 <p>INSTITUCIÓN UNIVERSITARIA DE ENVIGADO</p> <p>Ciencia, educación y desarrollo</p>	ARTICULO DEL TRABAJO DE GRADO	Código: F-PI-03
		Versión: 01
		Página 2 de 21

1. INTRODUCCIÓN

En Colombia, la Constitución de 1991 generó grandes cambios en los principios constitucionales y legales, trayendo como consecuencia una modificación sustancial de la concepción del Estado. Como es apenas lógico, este nuevo ordenamiento jurídico afectó necesariamente la figura de la contratación estatal y es así como poco tiempo después, en 1993, se expide la Ley 80, la cual dicta los principios y reglamenta la contratación pública en Colombia, por mandato del último inciso del numeral 25 del artículo 150 de la Carta Política.

La Ley 80, desde su expedición hasta la fecha, se ha ido configurando en su estructura y contenido con las modificaciones que ha tenido en el transcurrir del tiempo, lo cual ha sido valorado por un primer grupo de

observadores (el Legislador Colombiano y algunos organismos de control estatal como lo es la Contraloría General de la Nación) que se han aproximado al fenómeno de la contratación estatal con acciones que buscan fortalecer los principios en que ésta se sostiene y así poder garantizar en la definición de la misma, la claridad normativa que prevenga interpretaciones y aplicaciones que vayan en contravía del espíritu de la ley y de los principios fundamentales que emanan de la Constitución Política Colombiana.

De igual forma, también es posible identificar un segundo grupo de observadores, pero que cuestionan seriamente su iniciativa del primero, ya que el afán “perfeccionista” de la Ley por parte de estos es valorado por los segundos como una actitud de desmedida reglamentación, de

 <p>INSTITUCIÓN UNIVERSITARIA DE ENVIGADO Ciencia, educación y desarrollo</p>	<p>ARTICULO DEL TRABAJO DE GRADO</p>	<p>Código: F-PI-32</p>
		<p>Versión: 01</p>
		<p>Página 3 de 21</p>

acuerdo a lo que señala Suárez (2004); en otras palabras, Colombia, en su práctica jurídica, tiene un derecho legislado que se caracteriza por el afán desmedido de dictar leyes, normas, decretos y resoluciones, es decir, es un derecho reglado, de acuerdo a las críticas que expone este segundo grupo.

Ahora bien, en materia de contratación estatal este afán de dictar leyes no se queda atrás, pues para este segundo grupo de críticos de las modificaciones que ha sufrido la Ley 80 de 1993, el hecho que se hayan dictado más normas en materia de contratación desde 1991 que en cualquier otro momento es una prueba fehaciente que fortalece sus argumentos; es más, estos críticos de las excesivas modificaciones señalan que aún no se puede decir que se tenga en Colombia un estatuto contractual

que brinde confianza, a pesar de los esfuerzos por perfeccionar la ley.

Es importante tener en cuenta que en Colombia algunos códigos han sido expedidos por el Presidente y no por el Congreso de la República, como supremo legislador, pues éste se había desprendido de esa facultad otorgándosela al Presidente, por lo que en 1973 se había hablado de expedir un estatuto contractual, pero no se logró y solamente en 1974 se vino a dictar un estatuto para el Gobierno Central y mediante el Decreto Ley 150 de 1976 se dictó el Estatuto Contractual.

Posteriormente fue expedido el Decreto Ley 222 de 1983, el cual no garantizaba los principios fundamentales del acuerdo bilateral y la autonomía de la voluntad, razón por la cual se hacía necesaria una

	ARTICULO DEL TRABAJO DE GRADO	Código: F-PI-32
		Versión: 01
		Página 4 de 21

modificación al decreto en la medida en que era difícil diferenciar cuándo se estaba frente a un contrato de derecho público y cuándo frente a uno de derecho privado, además de la excesiva reglamentación y rigidez procedimental que lo caracterizaba.

En la actualidad, la contratación estatal en Colombia se rige, principalmente, por lo preceptuado en la Ley 80 de 1993 y sus decretos reglamentarios, la Ley 1150 de 2007 y sus decretos reglamentarios, en especial, el Decreto 1082 de 2015 y las normas generales del derecho administrativo. Ahora bien, los aspectos que no se encuentren expresamente reglamentados, estos se rigen por las normas civiles y comerciales contractuales vigentes.

Pero más allá de hacer una caracterización del régimen de contratación estatal en Colombia, en esta investigación se pretende

prestar especial atención al tema del control ciudadano que se realiza a los contratos estatales en Colombia, asunto que se encuentra consignado en disposiciones como la Ley 850 de 2003, en la cual se preceptúa que:

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 (Ley 850 de 2003, art. 1).

Como puede observarse, la norma estipula que a través de controles ciudadanos y la constitución de veedurías ciudadanas se puede ejercer cierto control y vigilancia sobre las formas y modos de contratar en Colombia; sin embargo, este tipo de

 <p>INSTITUCIÓN UNIVERSITARIA DE ENVIGADO Ciencia, educación y desarrollo</p>	<p>ARTICULO DEL TRABAJO DE GRADO</p>	<p>Código: F-PI-32</p>
		<p>Versión: 01</p>
		<p>Página 5 de 21</p>

controles siguen siendo bastante limitados y, por qué no decirlo, poco efectivos, ya que se siguen presentando distintos hechos de corrupción que afectan el principio de transparencia en la contratación estatal en Colombia y ponen en tela de juicio la eficiencia y la efectividad de dicho control ciudadano.

2. EL CONTROL CIUDADANO Y LAS VEEDURÍAS CIUDADANAS

El control y ciudadano y las veedurías ciudadanas encuentran asidero jurídico en la Carta Política colombiana de 1991, en cuyo artículo 270 preceptúa lo siguiente: “La ley organizará las formas y los sistemas de participación ciudadana que permitan vigilar la gestión pública que se cumpla en los diversos niveles administrativos y sus

resultados” (Constitución Política, 1991, art. 270).

De igual manera, el inciso final del artículo 130 constitucional hace referencia expresa al control y vigilancia de la ciudadanía sobre la gestión pública en los siguientes términos:

El Estado contribuirá a la organización, promoción y capacitación de las asociaciones profesionales, cívicas, sindicales, comunitarias, juveniles, benéficas o de utilidad común no gubernamentales, sin detrimento de su autonomía con el objeto de que constituyan mecanismos democráticos de representación en las diferentes instancias de participación, concertación, control y vigilancia de la gestión pública que se establezcan (Constitución Política, 1991, art. 130, inc. final).

Respecto a la figura del control ciudadano, ésta se reguló a través de la Ley 134 de 1994, en la cual se dictan normas sobre mecanismos de participación ciudadana, y en cuyo artículo 99 se hace

	ARTICULO DEL TRABAJO DE GRADO	Código: F-PI-32
		Versión: 01
		Página 6 de 21

referencia a la participación administrativa como derecho de las personas:

La participación en la gestión administrativa se ejercerá por los particulares y por las organizaciones civiles en los términos de la Constitución, y de aquellos que se señalen mediante la ley que desarrolle el inciso final del Artículo 103 de la Constitución Política y establezcan los procedimientos reglamentarios requeridos para el efecto, los requisitos que deban cumplirse, la definición de las decisiones y materias objeto de la participación, así como de sus excepciones y las entidades en las cuales operarán estos procedimientos (Ley 134 de 1994, art. 99).

Por su parte, la figura de las veedurías ciudadanas cobra vida a través del artículo 100 de la ley en comento en los siguientes términos:

Las organizaciones civiles podrán constituir veedurías ciudadanas o juntas de vigilancia a nivel nacional y en todos los niveles territoriales, con el fin de vigilar la gestión pública, los resultados de la misma y la prestación de los servicios públicos.

La vigilancia podrá ejercerse en aquellos ámbitos, aspectos y niveles en los que en forma total o mayoritaria se empleen los recursos públicos de acuerdo

con la constitución y la ley que reglamente el Artículo 270 de la Constitución Política (Ley 134 de 1994, art. 100).

La reglamentación de las veedurías ciudadanas la desarrolló el legislativo colombiano a través de la Ley 850 de 2003; allí son definidas éstas como:

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 (Ley 850 de 2003, art. 1).

El objeto de las veedurías ciudadanas es vigilar la gestión pública, estando sujetas al servicio de los intereses generales y la observancia de los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad, y publicidad.

	ARTICULO DEL TRABAJO DE GRADO	Código: F-PI-32
		Versión: 01
		Página 7 de 21

De igual forma, su vigilancia debe ser especial sobre la correcta aplicación de los recursos públicos, la forma como estos se asignen conforme a las disposiciones legales y a los planes, programas, y proyectos debidamente aprobados, el cumplimiento del cometido, los fines y la cobertura efectiva a los beneficiarios que deben ser atendidos de conformidad con los preceptos antes mencionados, la calidad, oportunidad y efectividad de las intervenciones públicas, la contratación pública y la diligencia de las diversas autoridades en garantizar los objetivos del Estado en las distintas áreas de gestión que se les ha encomendado.

Es importante esclarecer que su labor es de vigilancia preventiva y posterior, para lo cual deben realizar las respectivas recomendaciones escritas y oportunas ante

las entidades que ejecutan el programa, proyecto o contrato y ante los organismos de control del Estado para mejorar la eficiencia institucional y la actuación de los funcionarios públicos.

3. EL ROL DEL CONTROL CIUDADANO Y LAS VEEDURÍAS CIUDADANAS FRENTE A LA CONTRATACIÓN ESTATAL

3.1. EL CONTROL CIUDADANO

El artículo 66 de la Ley 80 de 1993, le otorga a la comunidad la facultad de controlar que la contratación se haga ajustada a los fines que señala la ley y con el acatamiento de los principios que gobiernan la misma. De ahí que disponga que todos los contratos que celebren las entidades estatales deben estar sujetos a la vigilancia y control ciudadano, esto se logra con el concurso de

	ARTICULO DEL TRABAJO DE GRADO	Código: F-PI-32
		Versión: 01
		Página 8 de 21

las asociaciones cívicas, comunitarias, de profesionales, benéficas o de utilidad común.

Sin embargo, no pueden intervenir, ni participar directamente en los procedimientos de contratación, ni mucho menos en la ejecución del contrato, su función debe limitarse a 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, para lo cual solicitarán la documentación o las informaciones que requieran, las que deben ser suministradas oportunamente por las autoridades, quienes están en la obligación de colaborar y apoyar su gestión.

3.2. LAS VEEDURÍAS CIUDADANAS

Su régimen normativo se encuentra en la Ley 850 de 2003, en donde se atribuye facultades adicionales a las del control ciudadano a las veedurías ciudadanas, habilitándolas para intervenir en las diferentes etapas de la contratación y en las audiencias de adjudicación de los contratos o de cualquier otra clase, sin precisar su función.

En principio, hay que entender que esa intervención debe limitarse a ser veedores del proceso y a denunciar las irregularidades y no ha tener un papel activo en la decisión que se haya de adoptar, pues en lugar de cumplir con el fin de buscar la eficiencia institucional y la probidad en la actuación de los funcionarios públicos, lo que se convierten es en grupos de presión para las decisiones que hayan de adoptarse. Como cualquier

	ARTICULO DEL TRABAJO DE GRADO	Código: F-PI-32
		Versión: 01
		Página 9 de 21

ciudadano podrán hacer sugerencias para la confección de los pliegos de condiciones en la oportunidad permitida en la publicación de proyectos. Podrán hacer evaluaciones de la contratación anterior para presentar conclusiones a las entidades que han de iniciar la nueva contratación, pero no podrán oponerse a una adjudicación.

Según Rico (2004), las veedurías ciudadanas tienen como objetivos:

Fortalecer los mecanismos de control contra la corrupción en la gestión pública y en la contratación estatal.

Fortalecer los procesos de participación ciudadana y comunitaria en la toma de decisiones, en la gestión de los asuntos que les atañe y en el seguimiento y control de los proyectos de inversión.

Apoyar las labores de las personerías municipales y distritales en la promoción y fortalecimiento de los procesos de participación ciudadana y comunitaria.

Velar por los intereses de las comunidades como beneficiarios de la acción pública.

Propender por el cumplimiento de los principios constitucionales que rigen la función pública.

Entablar una relación constante entre los particulares y la Administración, por ser este un elemento esencial para evitar los abusos de poder y la parcialización excluyente de los gobernantes.

Democratizar la administración pública.

Promocionar el liderazgo y la participación ciudadana (p. 467).

3.3. EL CONTROL CIUDADANO Y LAS VEEDURÍAS FRENTE A LA CORRUPCIÓN EN LA CONTRATACIÓN ESTATAL

Colombia es un Estado Social de Derecho que se funda en el interés general, que tiene como fines esenciales servir a la comunidad, promover la prosperidad general, entre otros.

Para lograr esto, la administración pública, en ejercicio de sus funciones, debe desarrollar múltiples actividades muchas de las cuales no pueden desarrollar sus agentes. Por esto en ocasiones la administración pública tiene que recurrir a un tercero que desarrolle esas actividades a su nombre

 <p>INSTITUCIÓN UNIVERSITARIA DE ENVIGADO</p> <p>Ciencia, educación y desarrollo</p>	ARTICULO DEL TRABAJO DE GRADO	Código: F-PI-32
		Versión: 01
		Página 10 de 21

mediante la figura que llamamos contratación.

Como ya se mencionó en líneas anteriores, la contratación es una figura por la cual una parte se obliga para con otra a dar, hacer o no hacer alguna cosa. Una de esas partes es, precisamente, el Estado, por lo cual se define al contrato como estatal. “Por regla general adquieren este carácter en razón del ente público contratante, es decir, se definen desde el punto de vista orgánico” (C.E., Auto del 20 de agosto de 1998, Exp. 14202).

La contratación estatal permite el cumplimiento de los fines estatales, la continua y eficiente prestación de los servicios públicos, que por mandato del artículo 3º de la Ley 80 de 1993 es el fin de un contrato estatal. Aún más, la contratación

estatal tiene una visión global. Éste no es solamente un tema jurídico, es ante todo un inmenso asunto económico. La contratación administrativa bien entendida y bien diseñada debe convertirse en una política de Estado para acelerar el crecimiento económico.

El Conpes 3186 de 2002, aprobó el documento “Una política de Estado para la eficiencia y la transparencia en la contratación pública”, donde se muestra claramente la importancia de la contratación estatal como ejercicio de la función pública para lograr los fines estatales. Plantea el informe que la contratación del sector público se convierte en un instrumento de política pública que puede ser utilizado para fines relacionados con la redistribución del ingreso, como medio para la provisión de bienes públicos y para el logro de los fines estatales.

 <p>INSTITUCIÓN UNIVERSITARIA DE ENVIGADO</p> <p>Ciencia, educación y desarrollo</p>	ARTICULO DEL TRABAJO DE GRADO	Código: F-PI-32
		Versión: 01
		Página 11 de 21

La contratación es una de las actividades que más desarrolla la administración pública y las cifras son contundentes: “durante la década de los noventa la contratación del Estado ha representado en promedio anual un 16% del P.I.B.” (Restrepo, 2002, p. 19).

La contratación estatal, en cumplimiento de una función pública, se utiliza como la principal herramienta para garantizar la efectiva consolidación del aparato estatal en tanto ella represente un bienestar general.

En este sentido, la contratación estatal constituye una clara manifestación de la administración pública en ejercicio de su función que desde luego esta subordinada a la ley.

Se indicaba anteriormente que dentro del contexto de un Estado Social de Derecho el fin último del Estado es el interés general. Así se desprende de los artículos 1º y 2º de la Carta Constitucional al establecer como fundamento y fines del Estado el interés general, servir a la comunidad y promover la prosperidad general respectivamente.

Toda actividad administrativa, y en especial la contratación estatal, debe ir íntimamente ligada a lo estipulado en las normas y así lo ha entendido la Corte Constitucional al indicar que “la contratación estatal debe inscribirse en los principios axiológicos del Estado Social de Derecho que irradian todas las disposiciones previstas en la Constitución” (C.C. C-449/92).

El Estatuto Contractual, en su artículo 3º, estipula que los servidores públicos que

	ARTICULO DEL TRABAJO DE GRADO	Código: F-PI-32
		Versión: 01
		Página 12 de 21

realicen actos de contratación en ejercicio de sus funciones deben tener muy presente “que al celebrar contratos, y con la ejecución de los mismos, las entidades buscan el cumplimiento de los fines estatales, la continua y eficiente prestación de los servicios públicos y la efectividad de los derechos e intereses de los administrados (...)”, enunciación que al aplicarse al ámbito contractual significa que todos los contratos estatales deben “estar encaminados a la satisfacción y a la protección del interés general. Así las cosas, la causa o motivo de la contratación administrativa debe ser siempre la atención de un servicio público orientado a la satisfacción del interés general” (Rico, 2004, p. 34). Lo es porque, como lo expresa la Corte Constitucional:

Según el sistema jurídico que gobierna la organización y funcionamiento estatales, constituyen deberes esenciales de la administración pública en general y, desde luego de los funcionarios públicos, a través

de los cuales actúa, cumplir los cometidos que constituyen los objetos de su actividad y las responsabilidades subsumidas en sus atribuciones, lo cual conlleva necesariamente el ineludible deber de preservar los derechos que para las entidades públicas emergen con motivo de las operaciones contractuales, que se vinculan necesariamente con la defensa del patrimonio público (Corte Constitucional, Sentencia C-154/96).

Así pues, los contratos administrativos, como actividad administrativa, tienen una finalidad específica y concreta distinta a la de los contratos privados, que es la satisfacción y la obtención del interés general, “siendo esa finalidad, precisamente, la que les da y define su naturaleza jurídica como tales y los efectos y consecuencias que les son específicos” (Escola, 1989, p. 160).

Sin embargo, cabe aclarar que no es necesario que el contrato y el interés general tengan una relación directa e inmediata, basta que sea indirecta o mediata. Lo que realmente importa es que se dé el vínculo

 <p>INSTITUCIÓN UNIVERSITARIA DE ENVIGADO Ciencia, educación y desarrollo</p>	<p>ARTICULO DEL TRABAJO DE GRADO</p>	<p>Código: F-PI-32</p>
		<p>Versión: 01</p>
		<p>Página 13 de 21</p>

entre contrato e interés general y para tal efecto se requiere hacer un análisis en cada caso concreto de las motivaciones y fundamentos para determinar un interés general en un contrato. Lo importante es que se trate de elementos necesarios para el cumplimiento de las atribuciones estatales, de esta manera se habrá cumplido con la finalidad propuesta.

En caso de que un determinado contrato administrativo no cumpla lo estatuido en el citado artículo 3° de la Ley 80 de 1993, jurídicamente estará viciado de nulidad por causa ilícita. Si el interés general es la causa del contrato estatal y esta causa no esta inmersa en él, pues jurídicamente no habrá otro camino que la nulidad, esto por cuanto, desde el punto de vista negocial, el artículo 1524 C.C. prescribe que no puede haber obligación sin causa real y licita, es decir,

para que el contrato sea válido debe tener una causa lícita, esto es, un interés general.

Sobre la causa en el contrato administrativo Diez (1967) opina que “en los contratos administrativos la causa del órgano administrativo será el propósito de interés público, que debe guiar la actividad de la administración” (p. 89). En el mismo sentido se ha expresado Sánchez (1991) cuando afirma que “uno de los límites de la autonomía de la voluntad administrativa es el interés general que determina también la potestad contractual de la administración, porque donde desaparezca la necesidad de la comunidad, desaparece la finalidad y causa del contrato” (p. 95).

Es de estirpe constitucional y de la esencia de los contratos administrativos la finalidad del interés general, por lo mismo, aunque

 <p>INSTITUCIÓN UNIVERSITARIA DE ENVIGADO Ciencia, educación y desarrollo</p>	<p>ARTICULO DEL TRABAJO DE GRADO</p>	<p>Código: F-PI-32</p>
		<p>Versión: 01</p>
		<p>Página 14 de 21</p>

haya ausencia de una norma expresa que lo indique no puede dejarse de lado tan fundamental característica, ni ser argumento válido para justificar una contratación que no busque realizar los fines del Estado.

Pero como no se puede olvidar que toda regla tiene muchas excepciones, contrario al interés general como causa del contrato administrativo, se encuentran intereses particulares que se traducen en un fenómeno social y jurídicamente reprochable como lo es la corrupción, la cual implica el aprovechamiento del poder público para obtener beneficios privados.

Se ha hecho evidente que la corrupción no se limita sólo a un intercambio entre agentes dentro del sector público para beneficio propio, sino que involucra también aquellas transacciones ilícitas entre los particulares y

el sector público que benefician a las dos partes, generando pérdidas económicas y sociales para el resto de la sociedad, así como un preocupante deterioro ético.

De acuerdo a investigaciones adelantadas por el Banco Mundial, según señalan Chhibber et al. (1997), el área más afectada por la corrupción es la de la contratación administrativa: tanto la liquidación, adjudicación y firma del contrato.

La corrupción en la contratación estatal es identificada como el principal factor de ineficiencia y malos manejos de los recursos públicos. Según datos de la Universidad Externado de Colombia, “en promedio, el 13 por ciento del valor de un contrato se destina al soborno o las ‘mordidas’, un equivalente a 3,9 billones de pesos” (Semana, 2011), esto quiere decir, que parte del gasto en

	ARTICULO DEL TRABAJO DE GRADO	Código: F-PI-32
		Versión: 01
		Página 15 de 21

contratación se desvía a actos de corrupción. Frente a esta problemática, la lucha contra la corrupción en la contratación estatal debe tener como ingredientes un sistema de controles más efectivo de los que existen y quizás lo más importante, que los servidores públicos que ejercen la contratación se comprometan con el bienestar de la colectividad general. Se requiere además despolitizar y fortalecer el servicio público, asegurar el acceso a él de personas suficientemente capacitadas y fortalecer los instrumentos existentes que permiten la salida rápida de los funcionarios corruptos, y es aquí donde el control ciudadano y el rol de las veedurías ciudadanas se vuelve más activo e importante.

De esta forma, cualquier contrato estatal que no lleve inmerso el interés general será un acto de corrupción, razón por la cual la

contratación estatal debe estar sometida a unos límites, controles y sanciones para los funcionarios y entidades que se desborden de los lineamientos legales trazados para el desarrollo de esta actividad, y por ende debe estar sometida a la vigilancia y control que de estos haga también la ciudadanía.

4. POSICIÓN JURISPRUDENCIAL SOBRE LA EFECTIVIDAD DEL CONTROL CIUDADANO Y LAS VEEDURÍAS CIUDADANAS EN MATERIA DE CONTRATACIÓN ESTATAL

La jurisprudencia de la Corte Constitucional ha sido especialmente condescendiente con el rol que deben cumplir la ciudadanía y las veedurías frente a temas de contratación estatal en Colombia,

	ARTICULO DEL TRABAJO DE GRADO	Código: F-PI-32
		Versión: 01
		Página 16 de 21

destacando la necesidad de unas adecuadas relaciones entre el Estado y los particulares:

Las relaciones entre el Estado y los particulares se desenvuelven en un marco jurídico democrático y participativo (...). Los instrumentos de participación democrática garantizados en la Constitución no se limitan a la organización electoral sino que se extienden a todos los ámbitos de la vida individual, familiar, social y comunitaria (Corte Constitucional. Sentencia C-089/94).

La labor que desempeñan las veedurías ciudadanas en materia de vigilancia y control preventivo de la actividad contractual en Colombia, es sólo un modo de participación democrática de la ciudadanía; así lo expresa la Corte:

Mirada desde el punto de vista de la dogmática constitucional, la participación ciudadana es un principio fundamental que ilumina todo el actuar social y colectivo en el Estado social de derecho, y que, en relación con el régimen constitucional anterior, persigue un incremento histórico cuantitativo y cualitativo de las oportunidades de los ciudadanos de tomar parte en los asuntos que comprometen los

intereses generales (Corte Constitucional. Sentencia C-1338/00).

Precisamente, uno de los derechos que emanan del principio de participación democrática tiene que ver con la vigilancia a la gestión pública, la cual se ejecuta en diferentes niveles administrativos.

Ahora bien, en el ámbito contractual propiamente dicho, la labor de las veedurías ciudadanas no se limita sólo a la etapa inicial y celebración del contrato; antes bien, “comprende todas las etapas del contrato, hasta su culminación” (Corte Constitucional. Sentencia C-292/03).

Sin embargo, es de aclarar que la labor de las veedurías ciudadanas no se extiende a funciones de fiscalización, más sí puede realizar señalamientos sobre esta materia:

Es entonces claro que la voluntad del Constituyente en este punto fue la de restringir la participación ciudadana a la función de vigilancia y nunca la de ampliar sus alcances, al punto de permitirle compartir con la Contraloría la función del control fiscal.

(...) Una interpretación sistemática de la Constitución permite concluir que las funciones de fiscalización –en la acepción de técnica de control fiscal- únicamente corresponde a determinadas autoridades públicas, mientras que fiscalización, como desarrollo del derecho de participación ciudadana se entiende como posibilidad de criticar y hacer señalamientos sobre la gestión pública. Por lo tanto, en estas condiciones se declarará exequible (Corte Constitucional. Sentencia C-292/03).

Es importante que para el desarrollo de su labor, las veedurías ciudadanas tengan acceso a la información de cada proyecto que pretendan vigilar:

Este cuerpo normativo de naturaleza estatutaria mediante el cual se regulan las veedurías ciudadanas, trae algunas disposiciones relacionadas con el derecho de acceso a la información. Este cuerpo normativo en su artículo 9 entre los principios rectores de las veedurías consagra el de transparencia de conformidad con el cual la gestión del Estado y de las veedurías deberán asegurar el libre acceso de todas las personas a la información y documentación relativa a las actividades de interés colectivo. El artículo

17 contempla entre los derechos de las veedurías conocer las políticas, proyectos, programas, contratos, recursos presupuestales asignados, metas físicas y financieras, procedimientos técnicos y administrativos y los cronogramas de ejecución previstos para los mismos desde el momento de su iniciación; al igual que obtener de los supervisores, inventores, contratistas y de las entidades contratantes, la información que permita conocer los criterios que sustentan la toma de decisiones relativas a la gestión fiscal y administrativa. La información solicitada por las veedurías es de obligatoria respuesta (Corte Constitucional. Sentencia T-511/10).

Es así como, las veedurías ciudadanas tienen como por objeto verificar que se obedezcan y ejecuten las disposiciones vigentes en materia contractual, controlar a los funcionarios y trabajadores distritales para que cumplan sus deberes, y solicitar a las autoridades competentes la adopción de las medidas necesarias para subsanar las irregularidades y deficiencias administrativas que detecte en cada proceso contractual de conformidad con la normatividad y sin exceder sus funciones.

	ARTICULO DEL TRABAJO DE GRADO	Código: F-PI-32
		Versión: 01
		Página 18 de 21

5. CONCLUSIONES

La ley colombiana ha previsto como uno de los mecanismos de participación ciudadana las veedurías, a través de las cuales los ciudadanos pueden intervenir en los distintos procesos de contratación pública que llevan a cabo las entidades estatales; por su carácter democrático de representación faculta a los ciudadanos o las organizaciones comunitarias para que ejerzan vigilancia sobre la gestión pública y sus resultados, fiscalización que puede ser de carácter preventivo, posterior y, en cualquier caso, permanente. Ello quiere decir que la acción de vigilar los planes y programas de la Administración Pública no es una función exclusiva de los órganos de control del Estado, sino que es una práctica colectiva e ineludible para la autorregulación de la sociedad y para el mejoramiento de las

condiciones de vida de la población en general.

Participar para ejercer control, vigilancia y fiscalización de la gestión pública es un derecho, pero también un deber que le concierne tanto a los ciudadanos de forma individual como a las colectividades, asociaciones civiles y comunidades organizadas. Así las cosas, todo ciudadano o todo grupo, por su propia iniciativa y sin que intervenga elección previa y sin que se requiera unirse o incorporarse con alguna entidad estatal que les faculte el uso de este derecho, puede ejercer veeduría ciudadana sobre un asunto, obra o programa que considere conveniente. Es por ello que los ciudadanos no pueden ser testigos silenciosos o cómplices de la inadecuada gestión pública, pues es un deber de toda persona denunciar

	ARTICULO DEL TRABAJO DE GRADO	Código: F-PI-32
		Versión: 01
		Página 19 de 21

la ineficiencia y la corrupción donde quiera que se manifieste.

Muchos ciudadanos, sin lugar a dudas, son apáticos a la hora de ejercer veeduría ciudadanas, por lo que su participación no es la más efectiva para así lograr el bienestar colectivo; es más, no entienden que la vinculación en el control y vigilancia es uno de los elementos más importantes para evitar el abuso de poder y la parcialización absolutista de los gobernantes; por tanto, es importante incentivar a la población en la formación de veedurías, las cuales les permiten vigilar especialmente los procesos de contratación, los cuales deben realizarse de acuerdo a los criterios legales vigentes, además de fiscalizar la ejecución y calidad técnica de las obras, programas e inversiones que se lleven a cabo en los distintos entes territoriales.

REFERENCIAS

- Aristizabal H., I., Garzón B., C., Omana C., C., Ramírez T., P., y Santana R., D. (2005). Sistematización de experiencias de veedurías ciudadanas y control social en la administración pública. *Revista Signos Públicos*, 6(11-12), 117-156.
- Benavides, J. (2004). *El contrato Estatal entre el derecho público y el derecho privado*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Chhibber, A., Commander, S., Evans, A., Fuhr, H., Kane, C., Leechor, C., Levy, B. Pradhan, S. y Weder, B. (1997). *Informe sobre el desarrollo mundial 1997 - el Estado en un mundo en transformación*. Washington: Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento.
- Consejo de Estado. (1998). Bogotá D.C. *Auto de agosto 20 de 1998. Expediente 14202*. C.P. Juan de Dios Montes Hernández.
- Corte Constitucional. (1992). Bogotá D.C. *Sentencia C-449*. M.P.: Alejandro Martínez Caballero.
- Corte Constitucional. (1994). Bogotá D.C. *Sentencia C-089*. M.P.: Eduardo Cifuentes Muñoz.
- Corte Constitucional. (1996). Bogotá D.C. *Sentencia C-154*. M.P.: Antonio Barrera Carbonell.

	ARTICULO DEL TRABAJO DE GRADO	Código: F-PI-32
		Versión: 01
		Página 20 de 21

- Corte Constitucional. (2000). Bogotá D.C. *Sentencia C-1338*. M.P.: Cristina Pardo Schlesinger.
- Corte Constitucional. (2003). Bogotá D.C. *Sentencia C-292*. M.P.: Eduardo Montealegre Lynett.
- Corte Constitucional. (2010). Bogotá D.C. *Sentencia T-511*. M.P.: Humberto Antonio Sierra Porto.
- Díaz Z., M., Balaguera E., G., y Velásquez A., A. (2000). *Montaje y puesta en marcha de los comités de veeduría ciudadana, como estrategia de participación ciudadana, Municipio de Copacabana*. Medellín: Universidad de Antioquia.
- Díez, M. M. (1967). *Derecho Administrativo*. Tomo III. Buenos Aires: Bibliográfica Omeba.
- Gómez M., J. (2007). *Principios fundamentales de la contratación estatal: concordado Ley 1150 de julio 16 de 2007*. Medellín: Universidad de Antioquia.
- López Z., G. (2010). *El razonamiento de los organismos de control en el proceso vigilancia de la contratación estatal en las empresas sociales del Estado*. Medellín: Universidad de Antioquia.
- Mafla O., L, y Aguirre O., E. (2014). *Control social a la contratación estatal*. Santiago de Cali: Universidad de San Buenaventura.
- Medellín (Antioquia). Personería Municipal, Torres C., I., y Arredondo G., J. (2013). *¿Cómo ser veedor ciudadano?* Medellín: Personería de Medellín.
- Montenegro G., A., y Rojas R., D. (2006). *Veeduría ciudadana en la contratación administrativa*. Medellín: Universidad de Antioquia.
- Ospina F., G. y Ospina A., E. (1994). *Teoría general de los demás actos o negocios jurídicos*. Bogotá: Temis.
- Restrepo, J. C. (2002). *Hacia una nueva política de contratación pública*. Bogotá: Legis.
- Rico P., L. A. (2000). *Teoría y práctica de la contratación administrativa*. Bogotá: Leyer.
- Rodríguez, L. (2001). *Derecho Administrativo*. Bogotá: Temis.
- Semana. (2011). *Cinco razones por las que la corrupción no para de crecer*. Disponible en: <http://www.semana.com/nacion/articulo/cinco-razones-corrupcion-no-para-crecer/242988-3>
- Suárez T., D. (2004). *Conferencia 10 años de la Ley 80 Avances o Retrocesos*. Medellín: Personería de Medellín.
- Vargas L., P. (2012). *Incidencia de las estrategias autónomas de rendición de cuentas social en los procesos de democratización de la gestión pública local. Estudio de casos: "Veeduría Ciudadana al Plan de Desarrollo de*

 <p>INSTITUCIÓN UNIVERSITARIA DE ENVIGADO</p> <p>Ciencia, educación y desarrollo</p>	ARTICULO DEL TRABAJO DE GRADO	Código: F-PI-32
		Versión: 01
		Página 21 de 21

*Medellín 1996-2011" y "Medellín
Cómo vamos 2006-2011". Medellín:
Universidad de Antioquia.*

C.V.

Natalia Santa Gómez: Estudiante de Derecho y del diplomado en profundidad sobre contratación estatal de la Institución Universitaria de Envigado.

Jeison Alejandro Montoya Muñoz: Estudiante de Derecho y del diplomado en profundidad sobre contratación estatal de la Institución Universitaria de Envigado.