

CONTROL SOCIAL A LA CONTRATACIÓN ESTATAL

**LINA MARIA MAFLA OSPINA
ESTEBAN AGUIRRE OLIVARES**

UNIVERSIDAD DE SAN BUENAVENTURA –SECCIONAL CAL

FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS POLITICAS

PROGRAMA DE DERECHO

SANTIAGO DE CALI

2014

CONTROL SOCIAL A LA CONTRATACIÓN ESTATAL

**LINA MARIA MAFLA OSPINA
ESTEBAN AGUIRRE OLIVARES**

Trabajo de grado para optar al título de Abogados

DIRECTOR

FRANKLIN MORENO MILLAN

Abogado. Especialista en Docencia para la Educación Superior .Magister en Derecho con énfasis en Derecho Público

UNIVERSIDAD DE SAN BUENAVENTURA –SECCIONAL CAL

FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS POLITICAS

PROGRAMA DE DERECHO

SANTIAGO DE CALI

2014

TABLA DE CONTENIDO

RESUMEN.....	5
PALABRAS CLAVE: Contratación estatal, control social, mecanismos de participación, participación ciudadana, veedurías.	5
ABSTRACT	5
KEYWORDS: State Procurement, social control, mechanisms of participation, citizen participation, oversight.....	6
INTRODUCCIÓN.....	6
METODOLOGIA.....	8
RESULTADOS DE LA INVESTIGACIÓN	11
CAPITULO I	11
LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN EL ORDENAMIENTO JURÍDICO DE COLOMBIA	11
1.1 Concepto de Participación Ciudadana.....	11
1.2 Desarrollo de la Participación Ciudadana a partir de la Constitución Política de 1991	12
1.3 Mecanismos de participación ciudadana	15
CAPITULO II	23
EL CONTROL SOCIAL COMO INSTRUMENTO DE PARTICIPACION CIUDADANA.....	23
2.1 Acercamiento al concepto de control social.....	23
2.2 Naturaleza del control social	24
2.3 Concepto de Control Social:.....	27
2.4 Antecedentes del control social en Colombia	29
2.5 El control social como instrumento de participación ciudadana.....	31
2.6 La Veeduría como principal Mecanismo de Control Social	33
CAPITULO III	36
LOS MECANISMOS DE PARTICIPACION CIUDADANA COMO INSTRUMENTOS DE CONTROL SOCIAL INCOMPLETOS.....	36
3.1 Elementos de Control Social:	36
3.1.1 Actores:	38
3.1.2 Contextos y espacios	40
3.1.3 Procedimientos	42

3.1.4	Acción o Sanción:	45
3.2	Los mecanismos de participación ciudadana instrumentos incompletos para ejercer control social	48
CAPITULO IV		52
EL CONTROL SOCIAL EN LA CONTRATACION ESTATAL, MÉTODOS INCOMPLETOS Y DESINFORMACIÓN DEL ACTOR – PRODUCTO DE LA INVESTIGACION.....		52
CONCLUSIONES DE LA INVESTIGACIÓN		66
REFERENCIAS		67
PÁGINAS WEB:.....		71
JURISPRUDENCIA.....		73
LEYES.....		74

CONTROL SOCIAL A LA CONTRATACION ESTATAL

RESUMEN

Este documento es un informe final de investigación de dos estudiantes del programa de Derecho de la universidad de San Buenaventura Cali acerca del control social a la contratación estatal, comenzando por la definición de participación ciudadana y de los mecanismos de participación ciudadana existentes en Colombia desde la constitución de 1991 para posteriormente introducirnos en el concepto de control social y su naturaleza logrando establecer cuatro elementos esenciales del mismo (actores, contextos y espacios, procedimientos y acción o sanción) , después de esto contrastar los mecanismos de participación analizando si contienen los elementos establecidos como esenciales y determinar si es posible o no desde los mecanismos de participación ciudadana ejercer un verdadero control social a la contratación estatal en nuestro país.

PALABRAS CLAVE: Contratación estatal, control social, mecanismos de participación, participación ciudadana, veedurías.

ABSTRACT

This document is a final report of investigation of two students of the Law program at the University of San Buenaventura Cali about social control to government contracting, starting with the definition of citizen participation and the mechanisms for citizen participation in Colombia from 1991 constitution to further introduce the concept of social control and achieving their nature establish four essential elements thereof (actors, contexts and spaces, procedures and action or penalty), after which contrast the participation mechanisms established by analyzing if they contain elements as essential and determine whether it is possible or not from the mechanisms of citizen participation exercise genuine social control to the state contracts in our country.

KEYWORDS: State Procurement, social control, mechanisms of participation, citizen participation, oversight

INTRODUCCIÓN

El legislador en Colombia ha establecido una serie de normas en las cuales se regulan mecanismos de participación ciudadana, a través de las cuales la ciudadanía puede incidir en las actividades estatales, estableciendo las circunstancias de tiempo, modo y lugar para ejecutarlas o llevarlas a cabo, el legislador no ha establecido cuales son las condiciones o exigencias que debe cumplir un mecanismo de participación ciudadana para cumplir con la función de ejercer control social a la contratación estatal, en la marco del estatuto que lo reglamenta en Colombia, por lo tanto es de vital importancia cuestionarse ¿Cuáles son los mecanismos de participación ciudadana a través de los cuales se puede ejercer control social a la contratación estatal en el marco de la Ley 80 de 1993?. En este orden de ideas, este trabajo tiene como objetivo determinar los mecanismos de participación ciudadana a través de los cuales se puede ejercer control social, investigación la cual es viable, útil y pertinente desarrollar, lo anterior puesto que la grave situación de corrupción es una de las principales causas que impide el desarrollo social integral de nuestro país, y ha sido una enfermedad que sin discriminar termina afectando a toda la población y desquebrajando el tejido social.

Debido a esto, es necesaria la participación de la comunidad en las actuaciones estatales, ejerciendo su derecho y obligación desde su rol de vigilantes, puesto que el fin último de las mismas es el beneficio de la colectividad. En este sentido, esta investigación se llevó a cabo en el marco de la teoría en la cual se evidencia el Control Social como finalidad del Derecho, en este orden de ideas, Bobbio (1989) establece que : "Un Estado democrático es un sistema de poderes en el que las decisiones colectivas, o sea las decisiones que interesan a toda la colectividad (por pequeña o grande que sea) son tomadas por todos los miembros que la componen, asimismo E. Ross (1994) menciona que el Derecho conforma : " el mecanismo más eficaz de control social de todos los órdenes normativos

existentes dentro de los sistemas sociales” , de igual manera Durkheim (1967) establece que el control social se inicia con un proceso de “socialización” de valores en los individuos, que se transmiten a través de “modelos normativos” y que van constituyendo la estructura del sistema social.

Esta investigación obedece a la pregunta sobre Cuáles son los mecanismos de participación ciudadana a través de los cuales se puede ejercer control social a la contratación estatal en el marco de la Ley 80 de 1993

A partir de lo anterior, se estableció como objetivo general: Determinar los mecanismos de participación ciudadana a través de los cuales se puede ejercer control social a la contratación estatal en el marco de la Ley 80 de 1993.

Así mismo, se establecieron tres objetivos específicos, los cuales posteriormente serán desarrollados en el presente proyecto de investigación; tales son:

- Analizar los mecanismos de participación ciudadana en el marco de la Ley 80 de 1993.
- Estudiar los alcances y limitaciones del control social
- Determinar las condiciones que deben cumplir los mecanismos de participación ciudadana para categorizarse como instrumentos de control social.

Ahora bien, en cuanto a la justificación del proyecto; de manera particular esta investigación busca analizar los procedimientos mediante los cuales la participación de la ciudadanía se enmarca dentro de la categoría de mecanismos de “control social” teniendo en cuenta que a pesar de la existencia dentro de la normatividad colombiana de la participación como derecho y obligación, no se

han establecido criterios claros que permiten parametrizar los mecanismos que cumplan funciones de control social.

Por lo tanto esta investigación es útil en el entendido que se determina cuáles de los mecanismos existentes cumplen o existen para desarrollar esta función, permitiendo identificar mediante qué mecanismos de participación se puede realizar “control social”.

Dado lo anterior, se debe tener en cuenta que la presente investigación se realiza con base en las diferentes normas existentes sobre mecanismos de participación ciudadana en Colombia, control social y contratación estatal, jurisprudencia sobre los diferentes temas y la doctrina que relaciona a los mismos.

Por consiguiente, la investigación pretende aportar elementos jurídicos para abordar ampliamente el control social en relación a lo dispuesto en el Ordenamiento Jurídico Colombiano tomándolo desde la perspectiva participación ciudadana frente a la contratación estatal y determinar si en Colombia existe un control social a la contratación estatal ejercido desde los mecanismos de participación ciudadana.

METODOLOGIA

La presente investigación, se suscribe al análisis de la doctrina, jurisprudencia y diferente normatividad colombiana que hace referencia a la participación ciudadana, su aparición a partir de la constitución de 1991, y su posterior desarrollo desde la ley 134 de 1994, para luego hacer un análisis del concepto de control social y posteriormente identificar los elementos que lo conforman.

El tipo de estudio aplicado en el presente trabajo es de tipo jurídico-descriptivo. Lo anterior, puesto que se analizaron los alcances y limitaciones del control social en el marco de la participación ciudadana en los procesos de contratación, de tal manera que se ahondo de forma minuciosa en el concepto de control social, para

así poder delimitar los mecanismos de participación ciudadana que cumplen con las condiciones para ejercer funciones de control social en la contratación estatal en Colombia.

La investigación se ubica dentro del paradigma metodológico hermenéutico como conjunto de procedimientos para el desarrollo de la investigación. Pues esta se encaminó principalmente a descubrir y hallar las diferencias entre la realidad y las disposiciones normativas, lo que generó un análisis a partir de la vía inductiva.

Partiendo de la base que el presente trabajo, es de tipo investigativo se estableció un análisis jurisprudencial, doctrinal y ampliamente normativo, con el fin de establecer una posición jurídica respecto a la participación ciudadana en relación al control social a la contratación estatal.

Ahora bien, en cuanto al tema propio de ésta investigación, se logra evidenciar los procedimientos mediante los cuales la participación de la ciudadanía se enmarca dentro de la categoría de mecanismos de “control social” teniendo en cuenta que a pesar de la existencia dentro la normatividad colombiana de la participación como derecho y obligación, no se han establecido criterios claros que permiten parametrizar los mecanismos que cumplan funciones de control social, lo que no permite realizar un adecuado ejercicio de del mismo.

Por otro lado, en cuanto al desarrollo del análisis normativo de la participación ciudadana y el control social del Estado en el Ordenamiento Jurídico Colombiano, se abarcó todas las disposiciones jurídicas atinentes a este derecho que se enmarca en el principio constitucional participativo del Estado Social de Derecho, en el cual la ciudadanía debe ser un controlador activo de la gestión pública a través de los mecanismos de participación ciudadana, los cuales están consagrados en una serie de normas del ordenamiento

Del análisis realizado en la presente investigación se logró evidenciar que realizar control social a la contratación estatal no es posible desde los mecanismos de participación ciudadana porque carecen de elementos que los conviertan en verdaderas herramientas para ejercer control social.

En resumen, de acuerdo al desarrollo del presente proyecto, se puede concluir que los mecanismos de participación ciudadana fortalecen, o dotan de herramientas y estrategias al control social para la obtención de la información, para la sanción frente a irregularidades, para la intervención de la colectividad frente a decisiones tomadas, o iniciativas ciudadanas para la regulación de aspectos necesarios, entre otros aspectos; sin embargo es erróneo afirmar que el control social se puede ejercer a la contratación estatal a través de mecanismos de participación ciudadana.

RESULTADOS DE LA INVESTIGACIÓN

CAPITULO I

LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN EL ORDENAMIENTO JURÍDICO DE COLOMBIA

1.1 Concepto de Participación Ciudadana

La participación ciudadana se puede definir como el derecho constitucional que le permite a los ciudadanos incidir de manera activa en cualquier decisión del Estado que afecte el entorno político, económico, social y cultural; es la aplicación de instrumentos que permiten controlar, escoger o modificar la realización o ejecución de cualquier contrato, actuación, proceso, espacio, dimensión y acciones donde el Estado y la sociedad sean parte¹; de igual manera Bobbio (1986) indicó que las sociedades buscaban los medios para realizar la transición hacia un modelo de organización política en el que la democracia formal se convirtiera en real, que permitiera a la democracia política extenderse a la sociedad y donde la democracia representativa se complementara con mecanismos de democracia directa; luego entonces, se entiende que la participación ciudadana surge como un instrumento en el cual convergen elementos de la democracia representativa y la democracia directa, es decir se materializa un encuentro del ciudadano con el Estado, el cual es el elemento estructural a partir del cual se construye la "democracia participativa".

En el mismo sentido, Rebollo y Martí (2002) señalan que la participación no es una finalidad en sí misma, sino un medio para conseguir algo, advierten que debe

¹ Según la corte Constitucional en Sentencia C 180 de 1994. El concepto de democracia participativa lleva ínsita la aplicación de los principios democráticos que informan la práctica política a esferas diferentes de la electoral. Comporta una revaloración y un dimensionamiento vigoroso del concepto de ciudadano y un replanteamiento de su papel en la vida nacional. No comprende simplemente la consagración de mecanismos para que los ciudadanos tomen decisiones en referendos o en consultas populares, o para que revoquen el mandato de quienes han sido elegidos, sino que implica adicionalmente que el ciudadano puede participar permanentemente en los procesos decisorios no electorales que incidirán significativamente en el rumbo de su vida.

ser comprendida como un derecho y no como un mero cumplimiento formal. De esta forma debe comprenderse la participación no solamente como un derecho consagrado en la normatividad, derivado de los principios constitucionales del Estado democrático y participativo que pretenden que el ciudadano se convierta en el elemento fundante a partir del cual gire el Estado, sino que se entiende la participación como un instrumento que otorga el mismo Estado a la ciudadanía para efectivizar el cumplimiento de sus fines y la satisfacción de las necesidades básicas de la colectividad.

Por otra parte, Aristóteles (1986 p. 109) define al ciudadano como aquel a quien se le permite compartir el poder deliberativo y judicial de su ciudad, y a su vez la ciudad se define por estar compuesta de ciudadanos en el sentido mencionado. Por tanto ciudad y ciudadano son términos autorreferentes, el uno no puede entenderse sin el otro.

Se puede determinar que la participación ciudadana es la base que estructura el modelo de democracia participativa. Autores como Esquivel y León (2007) han establecido que cuando hablamos de participación ciudadana nos referimos a un “proceso donde se involucra la generación de democratización, entendiendo este como un “proceso de intervención de la sociedad civil (individuos, grupos organizados) en las decisiones y acciones que los afectan a ellos y a su entorno. Corresponde a la movilización de los intereses de la sociedad civil en actividades públicas”.

1.2 Desarrollo de la Participación Ciudadana a partir de la Constitución Política de 1991

La Constitución Política de 1991, en el Preámbulo y en el Artículo 1 consagra que Colombia es un Estado social de derecho, organizado en forma de republica unitaria, participativa y pluralista. En el desarrollo del Estado democrático y participativo el Constituyente establece en una serie de artículos, diversos instrumentos que crean relaciones entre los individuos y el Estado y fomentan la participación y la democracia participativa.

Lo anterior es concordante y concomitante con los fines del Estado consagrados en el artículo 2 de la Constitución Política², y de manera específica con la función del Estado de facilitar la participación de todos en las decisiones que afectan a la comunidad en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación.

De igual manera la Corte Constitucional en la Sentencia C- 180 de 1994 estableció que:

“El principio de participación democrática expresa no sólo un sistema de toma de decisiones, sino un modelo de comportamiento social y político, fundamentado en los principios del pluralismo, la tolerancia, la protección de los derechos y libertades así como en una gran responsabilidad de los ciudadanos en la definición del destino colectivo”.

En el mismo sentido, la Corte Constitucional en la sentencia C-566 de 1995³ otorga gran importancia a los derechos que permiten a los ciudadanos participar en decisiones que los afecten en las diferentes esferas que componen su vida e inciden de forma directa en el proceso democrático del país, esto es posible a través de la participación ciudadana entendida como derecho, consagrada en el Artículo 40 de la Constitución Política.

² Artículo 2 Constitución Política de Colombia 1991. Son fines esenciales del Estado: servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación; defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo. Las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias, y demás derechos y libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares

³ Según la corte Constitucional en Sentencia C 566 de 1995 Estado social de derecho, se proyecta en la Constitución, en primer término, en la consagración del principio de igualdad y en su consecuencia obligada: los derechos sociales y económicos y en la prestación de los servicios públicos. En segundo término, a través de los derechos de participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la nación, que se compendian en el principio democrático y gracias al cual se socializa el Estado y las diferentes instancias de poder dentro de la comunidad. El avance del Estado social de derecho, postulado en la Constitución, no responde al inesperado triunfo de ninguna virtud filantrópica, sino a la actualización histórica de sus exigencias, las cuales no son ajenas al crecimiento de la economía y a la activa participación de los ciudadanos y de sus organizaciones en el proceso democrático.

Por otro lado, el artículo 103 de la Constitución Política de 1991, consagra dos de las dimensiones de la participación ciudadana. Por un lado, los mecanismos de participación ciudadana, entendidos como el instrumento que otorga el Legislador para que el ciudadano sea un interviniente en la toma de decisiones y, por otro lado, el control como forma de participación ciudadana. Respecto de este último se determina el deber constitucional del Estado de involucrar la sociedad en las diferentes actuaciones, que tienen incidencia en la vida de quienes son gobernados, contribuyendo a la organización, promoción y capacitación de ciudadanos a través de asociaciones u organizaciones 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”⁴.

Asimismo, el artículo 270 de la Constitución Política de 1991 establece que “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”. Luego entonces, se faculta a la ciudadanía para intervenir activamente en el control de la gestión pública, pero también se genera una remisión al legislador para reglamentar ese derecho constitucional, toda vez que consagrada como derecho fundamental la participación de la ciudadanía, es el Legislador el que debe reglamentar el quién, cómo, dónde, cuándo y por qué del control social, dictando los parámetros, directrices y disposiciones para el actuar de la población con respecto a la vigilancia y el control del Estado.

Lo anterior permite afirmar que en estos diferentes artículos se hace mención a la facultad que constitucionalmente se otorga a la ciudadanía para ejercer control social, sin embargo es a partir de 1993 donde se implementa un marco jurídico, con una serie de normas que empiezan a regular los procesos participativos de control en áreas específicas de la gestión pública, las cuales tienen mayor incidencia en la vida económica, social y política de la comunidad y en el desarrollo del país, tales como: la ley 80 de 1993 donde podemos evidenciar la

⁴ Constitución Política de Colombia. Artículo 103.

actividad contractual del Estado y la ley 134 de 1994 “Por la cual se dictan normas sobre mecanismos de participación ciudadana”.

1.3 Mecanismos de participación ciudadana

Existen múltiples mecanismos que permiten a la comunidad intervenir en la gestión pública, para su análisis procederemos a fraccionar según su objeto. Por una parte, los que permiten obtener información clara, completa y oportuna para así poder sustentar mejor las recomendaciones y observaciones a la administración. En segundo lugar, los encaminados a la satisfacción y cumplimiento de los derechos fundamentales, los derechos colectivos y los demás derechos y, el último grupo, está compuesto por los mecanismos encaminados a la participación política de los ciudadanos.

A través de sentencia SU-039 de 1997 la Corte Constitucional originó la línea jurisprudencial que caracterizó a la consulta previa como un derecho fundamental autónomo cuyo destino es preservar la integridad de los pueblos indígenas y la diversidad étnica y cultural de la Nación, pues resolvió una tutela promovida a propósito de los trabajos de exploración petrolífera que Ecopetrol y Occidental de Colombia Inc. realizaron en territorio de la comunidad U’wa, mediante esta providencia la Corte estableció dos reglas básicas para la aplicación del proceso de consulta previa en Colombia. La primera, relativa a que el mismo no puede agotarse a través de una simple reunión informativa. La segunda, a que su propósito de efectiva participación se cumple garantizando un conocimiento pleno sobre los proyectos destinados a explotar su territorio, ilustrando a la comunidad sobre el impacto de los proyectos y otorgando la oportunidad a la comunidad afectada a ponderar libremente las ventajas y desventajas de lo que se desea hacer en su territorio y tome la decisión de aprobarlo o no.

La Corte Constitucional mediante sentencia T-698 de 2011 identificó a la consulta previa como una de las modalidades de participación consagradas en la constitución a favor de los grupos minoritarios, este mecanismo está contemplado

en el artículo 7º del convenio 169 de 1989⁵ y en el artículo 46 de ley 1437 de 2011. Esta tiene por objeto socializar la percepción sobre el contenido básico, el propósito y los alcances de las decisiones de la Administración y conocer cuál es la acogida, aceptación, opción o sugerencias de los destinatarios, es decir la ciudadanía, sobre dichas decisiones que los afectan.

En el mismo grupo se encuentra la audiencia pública, que se puede definir como el mecanismo idóneo para garantizar los principios de objetividad, publicidad y transparencia, pilares en la adjudicación de los contratos estatales. Este es un acto por medio del cual se informa a los ciudadanos bajo qué condiciones se realizara un contrato u otro asunto administrativo, se permite la intervención de la comunidad y cualquier persona puede asistir, está amparada en el artículo 273 de la Constitución Política⁶ y es desarrollada por los artículos 25 y 30 de la ley 80 de 1993 y reglamentada por el Decreto 1510 de 2013.

También se encuentra el derecho de petición, estipulado en el artículo 23 de la Constitución⁷, el cual permite a cualquier persona realizar peticiones respetuosas ya sea por motivos de interés general o particular obligando a quien posea la información resolver dicha petición de forma efectiva y en un tiempo prudente⁸.

⁵ Artículo 7 Convenio OIT No 169 de 1989, Sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes. 1. Los pueblos interesados deberán tener el derecho de decidir sus propias prioridades en lo que atañe el proceso de desarrollo, en la medida en que éste afecte a sus vidas, creencias, instituciones y bienestar espiritual y a las tierras que ocupan o utilizan de alguna manera, y de controlar, en la medida de lo posible, su propio desarrollo económico, social y cultural. Además, dichos pueblos deberán participar en la formulación, aplicación y evaluación de los planes y programas de desarrollo nacional y regional susceptibles de afectarles directamente. 2. El mejoramiento de las condiciones de vida y de trabajo y del nivel de salud y educación de los pueblos interesados, con su participación y cooperación, deberá ser prioritario en los planes de desarrollo económico global de las regiones donde habitan. Los proyectos especiales de desarrollo para estas regiones deberán también elaborarse de modo que promuevan dicho mejoramiento. 3. Los gobiernos deberán velar por que, siempre que haya lugar, se efectúen estudios, en cooperación con los pueblos interesados, a fin de evaluar la incidencia social, espiritual y cultural y sobre el medio ambiente que las actividades de desarrollo previstas pueden tener sobre esos pueblos. Los resultados de estos estudios deberán ser consideradas como criterios fundamentales para la ejecución de las actividades mencionadas. 4. Los gobiernos deberán tomar medidas, en cooperación con los pueblos interesados, para proteger y preservar el medio ambiente de los territorios que habitan.

⁶ Artículo 270 Constitución Política de Colombia 1991. A solicitud de cualquiera de los proponentes, el Contralor General de la República y demás autoridades de control fiscal competentes, ordenarán que el acto de adjudicación de una licitación tenga lugar en audiencia pública. Los casos en que se aplique el mecanismo de audiencia pública, la manera como se efectuará la evaluación de las propuestas y las condiciones bajo las cuales se realizará aquella, serán señalados por la ley.

⁷ Artículo 23 .Constitución Política de Colombia. 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.

⁸ La Corte Constitucional en Sentencia C 818 de 2011 sintetizó las reglas que previamente habían sido desarrolladas por la jurisprudencia en materia de protección del derecho fundamental de petición. Sobre el particular dijo: "a) El derecho de petición es fundamental y determinante para la efectividad de los mecanismos de la democracia participativa. Además,

En el segundo grupo se encuentran los siguientes mecanismos de participación encaminados a la satisfacción y respeto por los derechos fundamentales, colectivos y los demás derechos:

El primero de estos es la Acción Popular, mecanismo de protección de los derechos e intereses colectivos y difusos (los relacionados con ambiente sano, moralidad administrativa, servicios públicos, patrimonio cultural, espacio público, seguridad y salubridad pública, consumidores y etc.). Está prevista en el primer inciso del artículo 88 de la Constitución Política de 1991⁹ y desarrollado por la ley 472 de 1998

En la sentencia C- 215 de 1999, la Corte Constitucional refiriéndose a la Acción Popular consideró que:

"Dentro del marco del Estado social de Derecho y de la democracia participativa consagrado por el constituyente de 1991, la intervención activa de los miembros de la comunidad resulta esencial en la defensa de los intereses colectivos que se puedan ver afectados por las actuaciones de las autoridades públicas o de un particular".

En el mismo sentido se encuentra consagrada la Acción de Tutela¹⁰. Este mecanismo va encaminado a la protección rápida y efectiva de los derechos fundamentales cuando son amenazados o vulnerados por la autoridad pública o

porque mediante él se garantizan otros derechos constitucionales, como los derechos a la información, a la participación política y a la libertad de expresión. b) El núcleo esencial del derecho de petición reside en la resolución pronta y oportuna de la cuestión, pues de nada serviría la posibilidad de dirigirse a la autoridad si ésta no resuelve o se reserva para sí el sentido de lo decidido.

⁹ Constitución Política de Colombia 1991, Artículo 88: "La ley regulará las acciones populares para la protección de los derechos e intereses colectivos, relacionados con el patrimonio, el espacio, la seguridad y la salubridad públicos, la moral administrativa, el ambiente, la libre competencia económica y otros de similar naturaleza que se definen en ella. También regulará las acciones originadas en los daños ocasionados a un número plural de personas, sin perjuicio de las correspondientes acciones particulares. Así mismo, definirá los casos de responsabilidad civil objetiva por el daño inferido a los derechos e intereses colectivos".

¹⁰ según la Corte Constitucional en sentencia C - 533 de 1993 la acción de tutela como tal tiene el carácter de derecho fundamental toda vez que es el instrumento concebido por el constituyente para garantizar la protección de los restantes derechos fundamentales que sin él perderían buena parte de su eficacia y arriesgarían esfumarse. el contenido y contornos esenciales de los derechos fundamentales y de sus garantías y mecanismos básicos de protección, se establecen y perfilan en la misma constitución y ello evita que las leyes los relativicen; vale decir, los derechos y sus garantías son fundamentales porque son un límite a la acción del legislador.

un particular, se encuentran contemplados en la Constitución, artículo 86¹¹ y está reglamentada en los decretos 2591 de 1991 ,306 de 1992 y 1382 de 2000.

Adicionalmente, se encuentra en el mismo grupo la Acción de Cumplimiento, la cual tiene como finalidad el cumplimiento real y efectivo de normas con fuerza material de ley o de un acto administrativo. Esta se encuentra regulada en los artículos 87 de la Constitución Política y es reglamentada por la Ley 393 de 1997.

Como lo señaló la Corte Constitucional en sentencia C-157 de 1998:

“El objeto y finalidad de esta acción es otorgarle a toda persona, natural o jurídica, e incluso a los servidores públicos, la posibilidad de acudir ante la autoridad judicial para exigir la realización o el cumplimiento del deber que surge de la ley o del acto administrativo y que es omitido por la autoridad, o el particular cuando asume este carácter. De esta manera, la referida acción se encamina a procurar la vigencia y efectividad material de las leyes y de los actos administrativos, lo cual conlleva la concreción de principios medulares del Estado Social de Derecho, que tienden a asegurar la vigencia de un orden jurídico, social y económico justo”

En este grupo, adicionalmente se encuentra la Denuncia, entendida como el acto mediante el cual, se pone en conocimiento a la autoridad aquellos hechos que van encaminados a constituir un delito, para ser más exactos la infracción de la ley penal conformada por el Código Penal y de Procedimiento Penal, la reglamentación de la denuncia se encuentra contenida en los artículos 67¹², 69¹³ y

¹¹ La Constitución Política de Colombia 1991, Artículo 86 Toda persona tendrá acción de tutela para reclamar ante los jueces, en todo momento y lugar, mediante un procedimiento preferente y sumario, por sí misma o por quien actúe a su nombre, la protección inmediata de sus derechos constitucionales fundamentales, cuando quiera que éstos resulten vulnerados o amenazados por la acción o la omisión de cualquier autoridad pública. La protección consistirá en una orden para que aquel respecto de quien se solicita la tutela, actúe o se abstenga de hacerlo. El fallo, que será de inmediato cumplimiento, podrá impugnarse ante el juez competente y, en todo caso, éste lo remitirá a la Corte Constitucional para su eventual revisión. Esta acción solo procederá cuando el afectado no disponga de otro medio de defensa judicial, salvo que aquella se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable. En ningún caso podrán transcurrir más de diez días entre la solicitud de tutela y su resolución

¹² **Artículo 67 ley 906 de 2004. Deber de denunciar.** Toda persona debe denunciar a la autoridad los delitos de cuya comisión tenga conocimiento y que deban investigarse de oficio. El servidor público que conozca de la comisión de un delito que deba investigarse de oficio, iniciará sin tardanza la investigación si tuviere competencia para ello; en caso contrario, pondrá inmediatamente el hecho en conocimiento ante la autoridad competente.

69¹⁴ de la ley 906 de 2004, los delitos contra la Administración Pública están tipificados en los artículos 397 y siguientes de la Ley 599 de 2000 o Código Penal.

La Queja, es definida como la manifestación de una inconformidad presentada por una persona cuando la conducta de uno o varios servidores públicos se entiende irregular debido a la forma en que desarrollan sus funciones, buscando a través de este mecanismo la corrección de dicha conducta y si el caso lo amerita puede generarse una sanción. Las quejas están reguladas al tenor del artículo 69 de la Ley 734 de 2002¹⁵.

El tercer grupo responde a una clasificación específica y delimitada, hace referencia a los mecanismos encaminados a la participación política donde cada ciudadano ejerce su derecho de elegir y ser elegido, tomar parte en referendos, plebiscitos, consultas, constituir partidos, revocar el mandato de alcaldes o gobernadores.

La incitativa popular legislativa y normativa ante las corporaciones públicas, es entendida como: “el derecho político de un grupo de ciudadanos para presentar proyectos de acto legislativo y de ley ante el Congreso de la República, de ordenanza ante las asambleas departamentales, de acuerdo ante los concejos

¹³ **Artículo 68 ley 906 de 2004.** *Exoneración del deber de denunciar.* Nadie está obligado a formular denuncia contra sí mismo, contra su cónyuge, compañero o compañera permanente o contra sus parientes dentro del cuarto grado de consanguinidad o civil, o segundo de afinidad, ni a denunciar cuando medie el secreto profesional

¹⁴ **Artículo 69 ley 906 de 2004.** *Requisitos de la denuncia, de la querrela o de la petición.* La denuncia, querrela o petición se hará verbalmente, o por escrito, o por cualquier medio técnico que permita la identificación del autor, dejando constancia del día y hora de su presentación y contendrá una relación detallada de los hechos que conozca el denunciante. Este deberá manifestar, si le consta, que los mismos hechos ya han sido puestos en conocimiento de otro funcionario. Quien la reciba advertirá al denunciante que la falsa denuncia implica responsabilidad penal. En todo caso se inadmitirán las denuncias sin fundamento. La denuncia solo podrá ampliarse por una sola vez a instancia del denunciante, o del funcionario competente, sobre aspectos de importancia para la investigación. Los escritos anónimos que no suministren evidencias o datos concretos que permitan encauzar la investigación se archivarán por el fiscal correspondiente.

¹⁵ Ley 734 de 2002 **Artículo 69.** *Oficiosidad y preferencia.* La acción disciplinaria se iniciará y adelantará de oficio, o por información proveniente de servidor público o de otro medio que amerite credibilidad, o por queja formulada por cualquier persona, y no procederá por anónimos, salvo en los eventos en que cumpla con los requisitos mínimos consagrados en los artículos 38 de Ley 190 de 1995 y 27 de la Ley 24 de 1992. La Procuraduría General de la Nación, previa decisión motivada del funcionario competente, de oficio o a petición del disciplinado, cuando este invoque debidamente sustentada la violación del debido proceso, podrá asumir la investigación disciplinaria iniciada por otro organismo, caso en el cual este la suspenderá y la pondrá a su disposición, dejando constancia de ello en el expediente, previa información al jefe de la entidad. Una vez avocado el conocimiento por parte de la Procuraduría, esta agotará el trámite de la actuación hasta la decisión final. Los personeros tendrán competencia preferente frente a la administración distrital o municipal. Las denuncias y quejas falsas o temerarias, una vez ejecutoriada la decisión que así lo reconoce, originarán responsabilidad patrimonial en contra del denunciante o quejoso exigible ante las autoridades judiciales competentes.

municipales o distritales, y de resolución ante las juntas administradoras¹⁶. Buscando que estos sean aprobados luego de ser debatidos, no obstante pueden ser modificados o negados por la corporación pública correspondiente, esta se encuentra consagrada en el Artículo 2 de la Ley 134 de 1994.¹⁷

Según el Artículo 3 de la Ley 134 de 1994, el Referendo¹⁸ se define como¹⁹:

”La convocatoria que se hace a la ciudadanía con la finalidad que se apruebe o rechace un proyecto de norma jurídica o se derogue o acepte una norma jurídica vigente que va desde la aplicación nacional hasta lo local”; dicho mecanismo se encuentra regulado en la Ley 134 de 1994 específicamente en el artículo 3 y en los artículos 32 y s.s.

Otro mecanismo es la Revocatoria del Mandato, éste desarrolla el derecho político de los ciudadanos de dar por terminado el mandato que le han conferido a un gobernador o alcalde, lo concerniente a éste se estipula en el Artículo 6º de la Ley 134²⁰ de 1994²¹

¹⁶ <http://wsr.registraduria.gov.co/-Iniciativa-Popular-Legislativa-y-.html>

Artículo 2º.- Iniciativa popular legislativa y normativa ante las corporaciones públicas. La iniciativa popular legislativa y normativa ante las corporaciones públicas es el derecho político de un grupo de ciudadanos de presentar Proyecto de Acto legislativo y de ley ante el Congreso de la República, de Ordenanza ante las Asambleas Departamentales, de Acuerdo ante los Concejos Municipales o Distritales y de Resolución ante las Juntas Administradoras Locales, y demás resoluciones de las corporaciones de las entidades territoriales, de acuerdo con las leyes que las reglamentan, según el caso, para que sean debatidos y posteriormente aprobados, modificados o negados por la corporación pública correspondiente.

¹⁸ **Según la Corte Constitucional en Sentencia C-141/10** El referendo como mecanismo de reforma constitucional es, siempre, manifestación del poder constituyente derivado y ni siquiera la intervención del electorado para votar la propuesta, después de haber sido tramitada en el Congreso y revisada por la Corte Constitucional, tiene la fuerza jurídica suficiente para transformar el referendo en acto constituyente fundacional, primario u originario. Es así como en la sentencia C-180 de 2007 se señala que cuando la ciudadanía participa en la convocatoria de un referendo actúa como órgano constituido y, por ende, con poder limitado, porque una es la situación cuando el pueblo, en un acto de afirmación y por fuera de todo cauce normativo, decide reformar la Constitución o darse una nueva y otra distinta aquella en la cual a la luz de las previsiones constitucionales, el pueblo es convocado para que decida si convoca una asamblea nacional constituyente o para que exprese su afirmación o su negación a una propuesta de reforma a la Constitución, pues en el primer caso el pueblo actúa como constituyente primario, en tanto que en el segundo obra en el ámbito de los poderes constituidos.

¹⁹ **Ley 134 de 1994 artículo 32. REFERENDO CONSTITUCIONAL.** A iniciativa del Gobierno o de un grupo de ciudadanos no menor al 5% del censo electoral, el Congreso, mediante ley que requiere la aprobación de la mayoría de los miembros de ambas Cámaras podrá someter a referendo un proyecto de reforma constitucional que el mismo Congreso incorpore a la ley. El referendo será presentado de manera que los electores puedan escoger libremente en el temario o articulado que votan positivamente y que votan negativamente. La aprobación de reformas a la Constitución por vía de referendo requiere el voto afirmativo de más de la mitad de los sufragantes y que el número de éstos exceda de la cuarta parte del total de ciudadanos que integran el censo electoral.

²⁰ Ley 134 artículo 6º Revocatoria del mandato. La revocatoria del mandato es un derecho político, por medio del cual los ciudadanos dan por terminado el mandato que le han conferido a un gobernador o a un

Por otra parte, el Plebiscito se encuentra consagrado en el artículo 7º de la Ley 134 de 1994, el cual indica que: “El plebiscito es el pronunciamiento del pueblo convocado por el Presidente de la República, mediante el cual apoya o rechaza una determinada decisión del Ejecutivo.”

De la misma división hace parte la Consulta Popular.²² En esta se faculta al Presidente, a los Gobernadores y Alcaldes dependiendo del caso, para pedir a la comunidad, realice un pronunciamiento formal sobre un asunto de trascendencia nacional, departamental, municipal, distrital o local mediante una pregunta de carácter general; la decisión del pueblo es en todos los casos obligatoria para las autoridades.

El último de los mecanismos políticos es el Cabildo Abierto, definido en el artículo 9º de la ley 134 de 1994 como “la reunión pública de los concejos distritales, municipales o de las juntas administradoras locales, en la cual los habitantes pueden participar directamente con el fin de discutir asuntos de interés para la comunidad”²³.

La Ley 850 de 2003, por la cual se regulan las veedurías ciudadanas, es la materialización del mandato constitucional consagrado en el Artículo 103 Inc. 2 y

alcalde.

²¹ **Según la Corte Constitucional en Sentencia C 180 de 1994** La Corte considera constitucional la disposición, en cuanto dicha exigencia es parte esencial del mecanismo de la revocatoria, pues no podría entenderse que se pretendiera conseguir el apoyo popular para llevar a cabo una convocatoria a votación para revocar un mandato, sin conocer los motivos que fundamentan dicha solicitud. La exigencia legal de que el formulario de solicitud exprese los motivos por los cuales se convoca a la votación es razonable y ajustada a la Constitución, por cuanto fija el contenido y las causas para que los ciudadanos puedan ejercer efectiva y eficazmente el control político. Las causales que se señalan en la norma son válidas, ya que constituyen las verdaderas expresiones del sentimiento popular del elector en relación con el elegido, cuando éste o incumple su programa de gobierno -para el caso del voto programático- o genera un sentimiento de insatisfacción de los ciudadanos.

²² **Según la Corte Constitucional en Sentencia T-123/09** “En palabras de la Corte, ella hace referencia a “la posibilidad que tiene el gobernante de acudir ante el pueblo para conocer y percibir sus expectativas, y luego tomar una decisión. En otros términos, es la opinión que una determinada autoridad solicita a la ciudadanía sobre un aspecto específico de interés nacional, regional o local, que la obliga a traducirla en acciones concretas”. La importancia de la consulta popular como derecho fundamental se refleja en su obligatoriedad.”

²³ **Según la Corte Constitucional en Sentencia C180 de 199** . “Debe entenderse por Cabildo Abierto la congregación del pueblo soberano para discutir libremente, acerca de los asuntos que le interesen o afecten. Se constituye además, en la garantía constitucional de las reuniones políticas de carácter deliberante. Del fortalecimiento del cabildo abierto con su espacio propio, depende la expansión de la modalidad de participación directa en forma de asambleas generales a otros ámbitos del Estado. El cabildo abierto, como nos enseña la historia, cuando adquiere dinámica, se convierte en escenario del tratamiento popular a los problemas nacionales, regionales o locales, según el caso”

el Artículo 270 de la Constitución política. Según el Artículo 1 de la ley anterior, se entiende a las veedurías ciudadanas 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”,

Luego entonces, se entiende a las veedurías ciudadanas como un mecanismo propio de la democracia participativo, es decir como un instrumento de participación ciudadana, sin embargo se caracteriza por que su principal objeto de deriva de una de las dimensiones propia de la participación ciudadana como base estructural del Estado democrático y participativo en Colombia, la cual es el ejercicio de control social a la gestión pública, en este sentido es trascendental determinar el alcance del control social como instrumento de participación ciudadana.

CAPITULO II

EL CONTROL SOCIAL COMO INSTRUMENTO DE PARTICIPACION CIUDADANA

2.1 Acercamiento al concepto de control social

La Real Academia Española, en el diccionario de la lengua española define al control como comprobación, inspección, fiscalización e intervención²⁴. En el mismo sentido Peces Barba (1983) determina que el control cuenta con un carácter material, en el cual se conectan elementos normativos y valorativos del accionar de la sociedad y, por otro lado, con un carácter formal el cual hace referencia a los mecanismos, instrumentos y herramientas a través de los cuales el Estado da a conocer las pautas de comportamiento a los individuos, de tal manera que se categoriza el control como un mecanismo del derecho para la integración y regulación de las conductas sociales de los individuos; Merton (1964) determina que el control se resume en un proceso de socialización propio del derecho puesto que permite reafirmar los valores protegidos por el sistema, con el objetivo de mantener la cohesión y el orden social.

Agudelo (2003) relaciona el término control, con inspección, vigilancia e intervención, de tal manera que interconecta el control como elemento esencial frente al poder, indicando que en todas aquellas circunstancias en las cuales exista poder, existe la necesidad de controlar. En este orden de ideas, Lechner (1990) plantea como teoría para la superación de la crisis del Estado moderno, la construcción de un orden político en el marco del control, lo que denomina un orden en la diversidad, menciona que ello es posible solamente en un régimen democrático que favorezca la pluralidad y de reconocimiento a los conflictos, de tal manera que encuentra en el elemento control, el factor primordial para transformar

²⁴ <http://lema.rae.es/drae/?val=control>

el poder, puesto que a través del control, se generan espacios de participación e inclusión, los cuales pueden transformar la realidad, donde los individuos y grupos sociales se integren a la esfera social y política.

En el marco del orden social y político, propio del Estado moderno, como respuesta a los cambios sociales, y a la necesidad de inclusión y la participación real y efectiva de la sociedad en la esfera de lo político, surge lo público como espacio diferente del Estado y el Mercado, para la participación de la colectividad en espacios públicos para la inclusión de tal manera que hay una transformación del concepto de poder, este, se incluye a la sociedad como institución principal y como alternativa del poder establecido, además de consolidar el control, la vigilancia e intervención como herramientas para el cumplimiento de los fines del Estado. En este sentido Pereira y Cunill (1998) determinan lo público como lo que es de todos y para todos. Cunill (1997) indica que el control es el conjunto de elementos y acciones de los ciudadanos mediante las cuales buscan la satisfacción de sus necesidades y de la comunidad en general. Bajo este enfoque, lo público se refiere a lo común, a lo colectivo, a lo que es de interés y de uso común y por ende es visible a todos

2.2 Naturaleza del control social

La Constitución Política de 1991 consagra en su Preámbulo al igual que en el Artículo 1, el desarrollo del régimen constitucional en el marco de la democracia y participación; de igual manera en el Artículo 2 se indica que uno de los fines del Estado es facilitar la participación de todos los ciudadanos, en todos y cada uno de los aspectos que tienen incidencia o afectan el entorno. Así las cosas, se evidencia de un Estado democrático y participativo en Colombia.

La Corte Constitucional en Sentencia C- 1017 de 2012 estableció que la democracia participativa es una alternativa entre la democracia directa y representativa, la cual se estructura a partir del concepto de soberanía popular consagrado de forma expresa en el Artículo 3 de la Constitución Política de Colombia, en el cual la soberanía emana y reside en el pueblo, por lo tanto son

todos y cada uno de los ciudadanos los principales sujetos que conforman el poder público.

En la democracia participativa el pueblo no solamente elige a sus representantes a través del ejercicio democrático del sufragio, entendido como una de las principales formas de participación política a través de la cual todos y cada uno de los ciudadanos en virtud de la soberanía popular elige a sus representantes, sino que además conservan la facultad de intervenir a través de los diferentes mecanismos constitucionales en las decisiones tomadas, de tal manera que según (Avila, Mafla & Montilla, 2003) :

“El pueblo elige a sus representantes, pero en virtud de la soberanía puede participar de forma activa en la gestión de los asuntos públicos, además de la inspección y vigilancia en todos los procesos que se adelantan frente a dicha gestión pública”

En este orden de ideas, la Corte Constitucional en la sentencia C-180 de 1994 establece dos presupuestos en torno a los cuales gira el modelo democrático participativo aplicado en la Constitución. En primera instancia, hace referencia a la participación de los ciudadanos en la toma de decisiones y, en segundo lugar, hace un reconocimiento del ejercicio del control del poder político como derecho fundamental²⁵.

En este sentido, el control al poder público es un elemento estructural del modelo de democracia participativa y necesario para su aplicación, por lo cual el Artículo 40 determina el derecho fundamental de participar en la conformación, ejercicio y control del poder político. Por ello, la Corte Constitucional en sentencia C- 1017 de 2012 determinó el alcance del ejercicio de dicho control en el ordenamiento jurídico, diciendo que éste puede ser ejercido de forma directa a través de los

²⁵ Adicional a esto, la Corte Constitucional en Sentencia C-021 de 1996 señaló: “La democracia participativa procura otorgar al ciudadano la certidumbre de que no será excluido del debate, del análisis ni de la resolución de los factores que inciden en su vida diaria, ni tampoco de los procesos políticos que comprometen el futuro colectivo. Asume la Constitución que cada ciudadano es parte activa en las determinaciones de carácter público y que tiene algo que decir en relación con ellas, lo cual genera verdaderos derechos amparados por la Carta Política, cuya normatividad plasma los mecanismos idóneos para su ejercicio”.

instrumentos o mecanismos constitucionales, o por medio de sus representantes los cuales fueron elegidos para el ejercicio de la gestión pública.

En este sentido, se caracteriza al control como base estructural de la democracia participativa en el marco de la Constitución Política. Esta establece diversas formas o métodos de ejercer control a la gestión pública, entre estos:

- Control interno: Reglamentado por las Leyes 87 de 1993 y 489 de 1998, este se considera según el Artículo 1 de la ley 87 de 1993 como el esquema de organización y el conjunto de los planes, métodos, principios, normas, procedimientos y mecanismos de verificación y evaluación adoptados por una entidad, el objetivo que los procesos y procedimientos de la gestión estén conforme a las normas que los regulan.
- Control Político: El artículo 114 de la Constitución consagra la función del Congreso de ejercer control político. Esta además se encuentra regulada por la Ley 5ª de 1992 y se entiende como: “la función constitucional de vigilancia que tiene el Congreso para las acciones y/u omisiones de funcionarios del Estado en particular del Poder ejecutivo y de requerir información acerca de sus funciones y desarrollo de las mismas”²⁶
- Control Judicial: Es el ejercido por las autoridades jurisdicciones, los cuales se encargan de investigar y sancionar a los funcionarios públicos por acción y omisión, ya sea por la realización de conductas de tipo penal, configurándose la ejecución de delitos o a través de acciones judiciales.
- Control Fiscal: Este tipo de control, es ejercido por la Contraloría General de la República, reglamentado por la Ley 42 de 1993 y se encarga de vigilar la gestión fiscal de la administración, es decir del presupuesto y los recursos públicos, sobre aquellas entidades o particulares que ejecuten bienes del Estado.
- Control Disciplinario: Es el ejercido por la Procuraduría General de la Nación, las Personerías, y las oficinas de Control Disciplinario de las

²⁶ <http://www.camara.gov.co/portal2011/control-politico/ique-es-control-politico>

entidades estatales, en diferentes niveles y ámbitos, esta tiene como objetivo vigilar y controlar la gestión de los servidores públicos y sancionar la posible comisión de faltas disciplinarias, lo anterior consagrado en la Ley 734 de 2002.

- Control ciudadano, entendido como la forma de control en la cual la ciudadanía va a ejercer directamente el poder soberano de intervención en el poder público.

Sintetizando lo anterior es adecuado mencionar que la democracia participativa que contempla nuestra Constitución Política no solo se presenta cuando los ciudadanos en virtud de la soberanía popular eligen a sus representantes, también otorga a ellos la facultad de intervenir a través de los diferentes mecanismos constitucionales en las decisiones tomadas por dichos representantes además contempla la existencia de múltiples entidades con funciones específicas de control a la actuación estatal.

2.3 Concepto de Control Social:

La gestión pública estatal se considera como el conjunto de acciones, prácticas y procesos de la administración pública, necesarios para el cumplimiento efectivo de los fines del Estado y para garantizar la armonía, desarrollo y bienestar de la colectividad, ejecutando presupuesto público para la prestación de servicios públicos, la realización de programas, proyectos o contratos a través entidades públicas o privadas²⁷.

En este sentido y en el marco del Estado social de derecho, que se desarrolla en la característica de Republica Participativa y Democrática, tal como lo establece la Constitución Política de Colombia²⁸, y en el ejercicio de la Soberanía la cual la reside en el Pueblo²⁹, los ciudadanos mediante el ejercicio democrático eligen por

²⁷ Plan Nacional de Formación para el Control Social a la Gestión Pública. (2006). Participación en el Control Social a la Gestión Pública. Bogotá.

²⁸ Constitución Política de Colombia. Artículo 1.

²⁹ Constitución Política de Colombia. Artículo 3.

voto popular a sus dirigentes cediéndoles parte de su soberanía para el cumplimiento de los fines esenciales del Estado, sin embargo mantienen el poder legítimo de controlar todas las actividades llevadas a cabo por las instituciones gubernamentales en el ejercicio de su gestión pública con el objetivo de garantizar el cumplimiento eficaz, eficiente y efectivo de los fines del Estado y la satisfacción de todas las necesidades de la colectividad.

El Plan Nacional de la Formación para el Control Social a la Gestión Pública (2003) lo define como:

“Una forma de participación ciudadana que permite a los individuos y a las organizaciones de la sociedad influir en las condiciones de modo, tiempo y lugar como se desarrolla la gestión pública. Es decir, orientar, corregir, rectificar las decisiones, la administración y manejo de recursos, el tiempo y lugar de realización de servicios y programas del Estado, todo ello con el fin de contribuir al logro de los objetivos propuestos, la eficiente y transparente utilización de recursos, la prestación equitativa de los servicios y el cumplimiento de los fines sociales del Estado”.

Así también, Avila (et al. 2003) indican que el control social es el conjunto de actividades, ejercicios, acciones que permean la facultad que le concede la Constitución al ciudadano, sobre la base de una construcción democrática, la soberanía y el compromiso que el pueblo tiene en la planeación, formulación, operación, administración, evaluación, control y gestión, entre otras, de la toma de decisiones en todos los ámbitos, niveles, sectores, procesos y etapas de la administración pública.

(Rueda, Betancourt, Nieto, Agudelo, Moncada y Martínez, 2003) dicen que el Control Social, es la intervención de la ciudadanía, la cual puede actuar en grupo o de forma individual, a las entidades del Estado ya sea para ajustar su actividad al interés público cuando la está desarrollando por fuera de él, o para mantener su gestión ceñida al interés general cuando la gestión se encamina a la satisfacción

de intereses particulares, buscando prevenir o corregir actos de corrupción, ineficiencia o ineficacia en la gestión estatal.

De esta forma, según Mafla Ospina (2014) se puede considerar al Control Social como un instrumento propio del Estado democrático y participativo, en el cual los ciudadanos intervienen de forma activa en la gestión de las entidades gubernamentales sobre las condiciones de tiempo, modo y lugar de las actividades que lleven a cabo los funcionarios públicos, con el objetivo de controlar el cumplimiento efectivo de sus funciones, las cuales deben estar encaminadas a la realización de los fines esenciales del Estado consagrados en la Constitución Política, y ejecutados en el marco de las normas específicas que regulan dicha actuación, lo anterior bajo los principios de transparencia, buena fe, eficiencia, eficacia y efectividad de la gestión de los servidores, esto con el principal objeto que se la comunidad la que vele por la satisfacción de sus necesidades y promueva la prelación del interés general sobre el particular.

2.4 Antecedentes del control social en Colombia

En los años 80, el control en el país se caracterizó por la concentración únicamente en los órganos de control, lo anterior puesto que la ley no consagraba el derecho a la participación como un derecho de la ciudadanía, por lo tanto fueron las entidades gubernamentales de control quienes aglutinaron los actos y acciones de intervención frente al Estado. El control que se llevaba a cabo únicamente era de tipo político, realizado por el Congreso de la República, no se había estructurado un concepto de Estado en el cual el principal componente fuera lo público y en el cual se incluyera la participación activa de la colectividad.

En este orden de ideas se puede indicar que la gestión pública no contaba con principios establecidos de moralidad, transparencia, eficiencia, eficacia y publicidad; el concepto de lo público se limitó al ejercicio del poder y a la prestación de los servicios por parte del Estado, y se definió como rutinario y sin finalidades concretas (Rueda et al., 2003).

Lo anterior puesto que las entidades que vigilaban concentraron su función a inspeccionar los medios a través de los cuales se llevaba a cabo la gestión, olvidando verificar los resultados y el cumplimiento con las exigencias y las funciones propias de cada organismo, adicionalmente los procedimientos que se debían adelantar contaban con un sinnúmero de requisitos, formalismos y métodos contrarios al principal objetivo de inspeccionar la gestión pública; lo anterior generó que la ciudadanía se movilizara para generar espacios y canales directos con la Administración Nacional, organizando de forma irregular marchas, protestas y movilizaciones, exigiéndole al Estado la satisfacción de las necesidades de la comunidad; la principal consecuencia de esta época del control en Colombia generó una desconfianza de la comunidad en los órganos de control. (Ávila, Mafla y Montilla, 2001).

Sin embargo en 1983 se comienza el proceso para la institucionalización del control social a la gestión pública, lo anterior a través de las denominadas “Veedurías Comunitarias” (Rueda et al., 2003) al Plan de Rehabilitación Nacional implementado durante los mandatos presidenciales de Belisario Betancourth y Virgilio Barco Vargas, los cuales permitían la intervención ciudadana en la estructuración, creación, ejecución y seguimiento de las políticas encaminadas a la reconciliación del ciudadano con el Estado, sin embargo el control que se ejercía se concentró en solo un sector de la sociedad participando únicamente los habitantes del lugar específico donde se iban a ejecutar las acciones pertinentes, lo que generó que el control fuera en un ámbito local y que la sanción impuesta fuera netamente con efectos sociales. (ibídem).

A partir de la implementación de la Constitución Política de Colombia de 1991, el Control se incorpora en el ordenamiento como principio, derecho y obligación de la ciudadanía³⁰, configurando el control social como un medio para el ejercicio de la participación ciudadana.

30 En la Constitución Política de Colombia, en el Artículo 1 se indica que Colombia es una República participativa, de igual manera el artículo 2 consagra como fin del Estado facilitar la participación de la ciudadanía en las decisiones, el artículo 40 indica que todo ciudadano tiene derecho a participación en el ejercicio y control del poder político, El artículo 103 estipula que el Estado debe contribuir a la creación de asociaciones para el control y vigilancia de la gestión pública, y el artículo

2.5 El control social como instrumento de participación ciudadanía

La Constitución Política de Colombia de 1991 aplicando el modelo constitucional del Estado social de derecho y en el marco del Estado democrático y participativo, incorpora la soberanía popular bajo la cual la soberanía reside en todos y cada uno de los ciudadanos, en este orden de ideas integra la participación ciudadana como uno de los principios fundantes del modelo constitucional, el cual está presente en diversos ámbitos, dimensiones, espacios y materias³¹.

La Corte Constitucional en Sentencia T-146 de 2012 argumentó que la participación ciudadana es uno de los presupuestos del modelo constitucional aplicado en Colombia, y por lo tanto todos y cada uno de los espacios institucionales y jurídicos deben permitir que los ciudadanos desarrollen su derecho de intervención.

En este orden de ideas y en el desarrollo de una democracia participativa, en el ordenamiento jurídico se establecen una serie de normas que regulan la participación ciudadana en Colombia. Así por ejemplo, el Artículo 103 de la Constitución Política el cual regula los mecanismos constitucionales establecidos para la participación directa de la ciudadanía, tales como: el voto, el plebiscito, el referendo, la consulta popular, el cabildo abierto, la iniciativa legislativa y la revocatoria del mandato, de igual manera indica que el Estado debe contribuir a la formación de colectivos o asociaciones que promuevan instancias de participación, concertación, control y vigilancia de la gestión pública que se establezcan, por lo tanto se evidencia la participación como un derecho constitucional en virtud del cual se ejerce la soberanía popular y se permite que la ciudadanía se convierta en un sujeto activo en todas y cada uno de las actividades estatales, de tal forma que se configure una verdadera relación y encuentro entre la sociedad y el Estado.

270 determina que La ley organizará las formas y los sistemas de participación ciudadana que permitan vigilar la gestión pública.

³¹Corte Constitucional. Sentencia T-596 de 2002, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

Adicional a esto se evidencia una dimensión de la participación ciudadana que faculta a la ciudadanía para conformar asociaciones para el ejercicio del control social, en este orden de ideas, este se presenta como un mecanismo adicional de participación ciudadana, el cual tiene como particularidad que dichas asociaciones pueden ser interventoras constantes en todas las etapas, procesos, espacios y ámbitos de la gestión pública.

Así entonces y en el marco del Estado democrático y participativo como modelo constitucional, se establece el Control Social como un método de aplicación del modelo de Estado, de tal forma que realizando control la ciudadanía está siendo partícipe en el proceso de gestión pública. Sin embargo se debe cuestionar la forma a través de la cual los ciudadanos se incluirán en el proceso de toma de decisiones públicas y ejercerán control. respecto de la primera se tienen como respuesta los espacios o instrumentos que el Legislador estableció como mecanismos de participación ciudadana, en los cuales la ciudadanía puede ser parte de la toma de decisiones que tendrá afectación en todos los aspectos de su vida, luego entonces, el control y la participación como elementos estructurales del Estado democrático y participativo son complementarios y relacionados, en el sentido que el control ciudadano se deriva de la participación y necesita de esta para poder desarrollar sus fines los cuales son inspeccionar el cumplimiento de los fines del Estado en todos sus organismos e instituciones, como una forma de ser partícipe de sus decisiones, es decir como una forma de participación ciudadana.

Por lo anterior, se puede concluir que el control social se considera como un mecanismo de participación ciudadana puesto que permite a la comunidad influir en las condiciones de modo, tiempo y lugar de la planeación, ejecución y desarrollo de la gestión pública. El control social no sólo interviene frente a la prevención de la corrupción, sino que además propende por el cumplimiento de los términos del acuerdo social, la satisfacción de las necesidades sociales, el ejercicio equilibrado del poder, los procedimientos democráticos, la asignación transparente de recursos, el respeto por la normatividad y el control de la

discrecionalidad de la administración a través de decisiones visibles (Rueda et al., 2003).

2.6 La Veeduría como principal Mecanismo de Control Social

La Constitución Política de Colombia en el Art. 103, Inciso 2 establece que:

“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”.

En este mismo sentido la Ley 134 de 1994 en el Artículo 100 indica que:

“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”.

Así las cosas, se evidencia la estructuración de un ordenamiento jurídico que promueve la participación de la ciudadanía y principalmente la intervención como primordial medio de la sociedad para verificar el cumplimiento a cabalidad de los fines del Estado.

La Ley 850 de 2003, regula las Veedurías Ciudadanas, como un instrumento de participación ciudadana, las cuales se crean en el marco del cumplimiento por parte del Estado de los principios constitucionales de intervención y participación ciudadana, el Artículo 1 de la ley indica 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”

Es así como las Veedurías Ciudadanas institucionalizan la figura del Control del Social, lo anterior puesto que faculta a la colectividad para la creación de organizaciones, cuyo principal objetivo sea observar, vigilar e intervenir en la gestión pública o las actividades realizadas por entidades privadas o particulares que prestan servicios públicos, lo anterior para analizar a cabalidad el cumplimiento objetivo de los principios de transparencia, eficacia, eficiencia y efectividad de dicha gestión y de la ejecución del presupuesto público.

La Corte Constitucional en la Sentencia C- 292 de 2003 indica que las veedurías ciudadanas se inspiran en dos principios: el principio democrático, el cual confluye holísticamente en todos y cada uno de los aspectos en los cuales y con el que se presenta un verdadero encuentro del ciudadano con el Estado, es decir en los espacios institucionales y legales en los cuales hay participación ciudadana y, por otro lado, el principio de autonomía, pues a pesar que tienen una regulación jurídica, son organizaciones de origen privado, de tal forma que las veedurías se configuran en varias dimensiones como un mecanismo de participación ciudadana y como un instrumento de control social.

La Ley 850 de 2003, delimitó el campo de acción de las veedurías indicando en el artículo 15 cuáles son las funciones, entre estas, vigilar los procesos de planeación, asignación de presupuestos, contratación, fiscalizar la ejecución de programas y presupuestos, socializar la información obtenida a la comunidad y denunciar ante las autoridades competentes.

De igual manera se contempló la posibilidad de usar una serie de instrumentos jurídicos, mecanismos de participación propiamente denominados con diversos objetos, entre estos para poder obtener información de las entidades públicas, para intervenir ante riesgos en la gestión pública, para socializar los procesos de intervención y para denunciar ante los órganos competentes, los cuales tienen

dentro de sus funciones adelantar las investigaciones y sanciones correspondientes.

CAPITULO III

LOS MECANISMOS DE PARTICIPACION CIUDADANA COMO INSTRUMENTOS DE CONTROL SOCIAL INCOMPLETOS

3.1 Elementos de Control Social:

Según Bobbio (1986), las sociedades modernas deben buscar los medios pertinentes para el tránsito de un modelo de organización política en el que la democracia formal se vuelva más real, la democracia política se extienda a la sociedad y la democracia representativa se complemente con mecanismos de democracia directa; en este orden de ideas en Colombia en el marco del concepto soberanía popular consagrado en la Constitución Política de Colombia de 1991, a partir del cual se implementa el modelo de democracia participativa, se reestructura el concepto de ciudadano como parte fundamental del Estado, creando una interacción entre el individuo con la colectividad y esta a su vez con el Estado; a través de las facultades, derechos, obligaciones y cargas otorgadas en el ordenamiento jurídico colombiano.

Según Mafla Ospina (2014), surge el control social como una herramienta que materializa el principio, derecho y fin constitucional de participación e intervención activa de la ciudadanía en todos los aspectos de la gestión pública. Ahora bien el legislador en el Artículo 270 determinó que en la ley se reglamentaran las formas de participación ciudadana que permitieran la vigilancia por parte de los ciudadanos a la gestión pública.,

Bajo el anterior mandato y a través de la ley 850 de 2003, se crearon las veedurías como la institucionalización de la figura del control social, toda vez que es considerada como el instrumento a través del cual los ciudadanos van a inspeccionar y vigilar la gestión de los servidores públicos, en este sentido la Corte Constitucional en Sentencia C- 292 de 2003 indicó que las veedurías

ciudadanas permiten la creación de organizaciones de naturaleza privada, pero encargadas de velar por la transparencia en la gestión pública, particularmente en la correcta utilización de los recursos públicos y por la debida prestación de los servicios públicos, luego entonces, es el mecanismo que permite la participación de los ciudadanos para controlar la gestión pública.

Sin embargo la Corte Constitucional determinó que el Legislador al regular de manera específica las veedurías ciudadanas como mecanismo de participación con el objetivo de vigilar la gestión pública, limitó el ejercicio de participación directa en la inspección estatal, por lo tanto, indica que teniendo en cuenta que la figura de las veedurías se desarrolla en el marco del Estado democrático y participativo como un instrumento que hace parte de los mecanismos de participación ciudadana consagrados en el ordenamiento jurídico, los ciudadanos pueden de igual manera acudir a dichos instrumentos como diversas modalidades de ejercicio del control social a la gestión pública, entendiendo que los ciudadanos tienen derecho de participación directa en la vigilancia de la gestión pública, de acuerdo con la Constitución y la ley.

En este orden de ideas se debe cuestionarse ¿cuáles son los elementos del control social que lo diferencian de los instrumentos propios de participación ciudadana, a pesar de que el control social se deriva de esta ?, teniendo en cuenta que el control social es un mecanismo de participación ciudadana, es decir se deriva o proviene de este, y partiendo de la premisa que cuando un ciudadano está ejerciendo control social está participando activamente en la toma de decisiones, pero no siempre cuando un ciudadano está ejerciendo su derecho y deber constitucional de participación, está realizando acciones de control social, se pretende responder al anterior interrogante indicando cuales son los elementos propios de la figura de control social,(Mafla Ospina, 2014) los cuales son:

3.1.1 Actores:

La Real Academia Española manifiesta que el término actor hace referencia a demandante o acusador³²; los actores son el principal elemento del control social, son las personas que van a intervenir en el proceso de control social, en este sentido se puede determinar que es el ciudadano en dos dimensiones que interviene en el proceso para ejercer control social:

a) Los Ciudadanos:

El ejercicio del control social como instrumento de participación ciudadana implica un cambio en la concepción de ciudadano y un replanteamiento de su rol en el Estado, en este sentido la Constitución Política de 1991 en el Artículo 95 indica que es un deber de la ciudadanía participar en la vida política, cívica y comunitaria del país, asimismo la Corte Constitucional en la Sentencia C- 180 de 1994 indico que:

“El pueblo no solo elige a sus representantes por medio del voto, sino que tiene la posibilidad de intervenir directamente en la toma de ciertas decisiones, así como la de dejar sin efecto o modificar las que sus representantes en las corporaciones públicas hayan adoptado, ya sea por convocatoria o por su propia iniciativa y la de revocarles el mandato a quienes han elegido”.

Según Mafla Ospina (2014), es el ciudadano individualmente considerado o el ciudadano organizado en una asociación o colectividad, quien será el sujeto activo del proceso del control social; es quien tomara la iniciativa y ejercerá su derecho y deber constitucional a través de los instrumentos reglamentados en el ordenamiento jurídico con el objeto iniciar procesos sociales en los cuales sea participe de la gestión pública estatal y puede controlar el efectivo cumplimiento de sus fines.

³² <http://lema.rae.es/drae/?val=sujeto>

El ciudadano individualmente considerado puede ejercer control social a través de los mecanismos en los cuales su naturaleza, permite su activación con un solo individuo.

La Constitución Política de Colombia en el artículo 38, reglamenta el derecho fundamental de libre asociación, asimismo en los artículos 103 y 270 reglamenta la conformación de dichas asociaciones, o grupos de ciudadanos para ejercer control social a la gestión pública, además de indicar que el Estado debe contribuir a su organización, promoción y capacitaciones de dichas organizaciones en todos los niveles y sectores, conforme a lo anterior se evidencia que la organización social es un elemento esencial al momento de ejercer control social.

Las organizaciones sociales conforman un tejido social compuesto por las interrelaciones entre todos y cada uno de sus miembros, los cuales configuran procesos sociales de movilización participativa y democrática en la conformación, ejercicio y control del poder público, por lo tanto el control ejercido a través de organizaciones tiene un gran impacto social, (Rueda et al., 2003).

En este sentido Cuellar (2000) indica que la activación de organizaciones sociales es el principal método para ejercer control social toda vez que se fortalece el Estado democrático y participativo, se contribuye al bienestar social y la eficiencia, eficacia y efectividad en la gestión pública, y la satisfacción de las funciones del Estado.

La ley 850 de 2003, la cual reglamenta las veedurías ciudadanas como principal elemento de control social, establece en sus artículos 2 y 3³³ que los ciudadanos de forma plural o en organizaciones sociales podrán ser considerados como asociaciones para ejercer veeduría ciudadanas, es decir se establecen dos posibilidades para la conformación de organizaciones sociales en forma de veedurías:

³³ Ley 850 de 2003. Artículo 2: Facultad De Constitución. Todos los ciudadanos en forma plural o a través de organizaciones civiles como: organizaciones comunitarias, profesionales, juveniles, sindicales, benéficas o de utilidad común, no gubernamentales, sin ánimo de lucro y constituidas con arreglo a la ley podrán constituir veedurías ciudadanas.

- a) Por iniciativa de los ciudadanos interesados en ejercer la función de vigilancia de la gestión pública.
- b) Por las organizaciones civiles constituidas de acuerdo con la ley y que deciden vigilar la gestión pública³⁴.

En las situaciones anteriormente descritas los ciudadanos que en adelante serán veedores deber ser elegidos de forma democrática por los miembros de dicha asociación, y deberán inscribir su agrupación ante la Personería Municipal o Cámara de Comercio.

Asimismo la Ley 850 de 2003 señala en su artículo 21 la articulación entre los diferentes asociaciones de veeduría conformados, conformando redes que fortalezcan el tejido social, y el control social, intercambiando, información, conocimiento y experiencias, de igual manera dichas redes de veeduría deberán inscribirse ante la Cámara de Comercio.

3.1.2 Contextos y espacios

Si bien es cierto, se respondió al interrogante de ¿Quién hace control social?, indicando cuales eran los sujetos activos que pueden iniciar procesos de control social, se debe determinar ¿a qué se le va a realizar control social? Es decir, limitar el campo de acción del Control social, el cual está enfocado a la inspección de la gestión pública.

Según Garzón (2002, p1) se entiende por gestión pública al desarrollo de los hechos y lo público, tal como señalamos anteriormente se refiere a lo que es común, a lo que es de todos y para todos. De tal forma que gestión pública es el desarrollo de los hechos que afectan lo que pertenece a un pueblo.

Según el programa de eficiencia y rendición de cuentas en Colombia (2005) la gestión pública es: “el conjunto de procesos de planeación, ejecución, control y

³⁴ Red Institucional de Apoyo a las Veedurías Ciudadanas. (2011) documento orientador de la ley 850 de 2003 sobre Veedurías ciudadanas. Bogotá

evaluación para atender las necesidades sociales y resolver los problemas de interés general de las comunidades”. Cuando esta gestión es realizada por entidades por gentes del Estado es gestión pública estatal, sin embargo en aquellos casos en que es realizada por otro actor como la sociedad civil, se denomina gestión pública no estatal, la gestión pública estatal tiene unas etapas predefinidas y cada una de ellas responde a un propósito.(Rueda et al., 2003).

La gestión pública tiene por objeto la realización efectiva de todos y cada uno de los principios, derechos, deberes, obligaciones, cargas y funciones del Estado encaminadas a la satisfacción de necesidades de los ciudadanos, y la obtención de la armonía y bienestar social (ibídem) adicional a esto la Corte Constitucional en Sentencia C-166 de 1995, amplió la concepción o percepción sobre el desarrollo de las actividades del Estado únicamente en las entidades estatales, lo anterior teniendo en cuenta a aquellas entidades descentralizadas o el caso de los particulares que ejercen funciones públicas, en este sentido se entiende que la gestión pública como objeto del control social, sobre la cual recaen sus actividades incluye además las acciones desplegadas por las entidades públicas, privadas que prestan servicios públicos o particulares que detentan funciones públicas.

En este orden de ideas, el control social ejercido por los ciudadanos se adelanta en las etapas del desarrollo de la gestión pública estatal, de igual manera el programa de eficiencia y rendición de cuentas en Colombia (2005) frente a dicho tópico indica que el primer momento de la gestión es el diagnóstico en el cual las autoridades estatales analizan los problemas y necesidades de la colectividad, en segunda instancia se lleva a cabo un proceso de planeación, en la cual se diseñan estrategias para solucionar dicha problemática, una vez se determine la viabilidad presupuestal y de ejecución dicha solución se plantea a través de una política pública como respuesta del accionar del Estado frente a la necesidad.

De igual manera, el artículo 259 de la Constitución Política establece que cuando se elige a un gobernante, se entiende aceptado de forma tácita el programa que presentó como candidato, es decir que cuando los ciudadanos eligen a una

persona para que los represente en una entidad territorial se entiende de forma tácita que están aceptando las propuestas, directrices o lineamientos frente a los cuales va a enfocar las políticas públicas de su administración para solucionar las problemáticas que fueron identificadas en la primera fase que se mencionaba de la gestión pública, el anterior se denomina Plan de Desarrollo y es el instrumento a través del cual las entidades territoriales encaminan su gestión, es decir consignan todos y cada una de las metas planteadas para su ejecución, este, es la carta de guía del control social puesto que determina los aspectos sobre los cuales se va a determinar si se cumplieron los resultados esperados, bajo parámetros de calidad, eficiencia y efectividad³⁵.

Luego entonces, una vez establecidas políticas públicas como respuesta frente a la problemática de la comunidad, continúa una fase de ejecución, en la cual se pretende desarrollar o materializar lo establecido en las políticas públicas a implementar, además de las metas planteadas por la administración en el plan de desarrollo; por último se encuentra la fase de control, seguimiento y evaluación, en el cual se verificara el cumplimiento a cabalidad de las metas planteadas, la satisfacción de las necesidades de la comunidad, lo anterior bajo parámetros o indicadores de calidad, eficiencia y efectividad.

3.1.3 Procedimientos

Si bien es cierto se determinó como elementos esenciales de la figura del control social, a los actores como sujetos activos que desarrollan dicho ejercicio ciudadano, y la gestión pública en todas y cada una de sus fases como objeto sobre el cual recae el control social, ahora bien es primordial cuestionarse ¿cómo se puede realizar ese control social? Frente a este interrogante, se puede determinar que el control social se lleve a cabo conforme al método de comparación, es decir los ciudadanos miembros de veedurías que vayan a llevar

³⁵ Programa presidencial de lucha contra la corrupción y USAID. (2005). Hagamos control ciudadano, guía para su ejercicio. Bogotá D.C.: Programa de eficiencia y rendición de cuentas en Colombia.

a cabo acciones de control social deberán corroborar las metas planteadas con las acciones que hayan planeado las entidades estatales para la satisfacción de necesidades, y el cumplimiento de sus funciones, es decir deben realizar un ejercicio de seguimiento y evaluación, en el cual se observen y analicen las metas, los planes, programas, contratos y actividades planeadas, en segundo lugar, cuando las entidades estatales hayan realizado las acciones pertinentes para su ejecución se debe comparar lo ejecutado a partir de lo planeado, en el sentido que lo desarrollado por la entidad en primera instancia haya cumplido con las metas planteados pero dicho accionar haya cumplido con los principios de eficiencia, eficacia, calidad y efectividad; en último lugar se realiza una evaluación, en la cual se determina el resultado de la gestión realizada por la entidad desde la perspectiva ciudadana, lo anterior teniendo en cuenta que ya se verificó previamente el cumplimiento a partir de los indicadores programados por la misma entidad, luego entonces, se debe valorar el accionar desde la perspectiva social determinando si dicha gestión satisface las necesidades de la comunidad y contribuye al bienestar social, a la armonía y al desarrollo (Mafla Ospina, 2014).

Según (Rueda et al., 2003) para que dicho control sea efectivo se debe llevar a cabo el seguimiento y evaluación de la gestión conforme al método de comparación, y las entidades estatales deben tener en cuenta el resultado arrojado, asimismo determinan que para que dicho seguimiento y evaluación sea efectivo debe cumplir con tres fases:

- Información:

Según Mafla Ospina (2011) La información es el primer paso para iniciar el procedimiento de seguimiento y evaluación, y este a su vez converge dos procesos en primer lugar la búsqueda de la información y en segundo lugar el análisis de ella.

En primera instancia los actores deben recoger o solicitar la información pertinente y adecuada, sobre el tema específico en el cual se llevara a cabo dicho ejercicio, para solicitar la información la comunidad puede utilizar instrumentos

constitucionales como el Derecho de Petición³⁶, pues como mencionaba Bobbio (1998 p.13) "no hay ninguna representación que se desarrolle en secreto o en la intimidad". Según Mafla Ospina(2014), para poder comparar lo planeado contra lo ejecutado, los actores deberán solicitar toda la información a las entidades estatales en la cual se consigne las actividades desarrolladas, el presupuesto ejecutado y las metas cumplidas, de manera previa y posterior a las actividades planeadas, es decir todo lo que se realizó, antes, durante y después de las políticas planeadas por la entidad estatal frente a la necesidad o problema, esto con el fin que el análisis sobre el problema y la solución realizada por la entidad sea completo, de igual manera y teniendo en cuenta que el control ciudadano es un proceso social frente a la gestión estatal se debe recoger información sobre la percepción ciudadana, que piensa la comunidad sobre la gestión de las entidades estatales que manejan sus recursos, si ha contribuido a la satisfacción de sus necesidades y al mejoramiento de la calidad de vida, como exponen Celedon y Orellana (2003) la ausencia de información impide el proceso de participación ciudadana o simplemente la reduce a la trivialidad.

En segunda instancia se debe analizar la información recaudada, esto es confrontar la información recaudada en la entidad sobre la ejecución de las metas planteados contra los lineamientos y estrategias planteados en los planes, programas y contratos, además de analizarlo en el marco de la percepción de la colectividad en general sobre la gestión adelantada sobre la entidad estatal específica pues como mencionan Bermúdez y Mirosevic (2008 p. 445) "Es evidente que el secretismo potencia la ineficiencia e ineficacia en el actuar administrativo".

- Evaluación:

³⁶ La Corte Constitucional en la Sentencia C-818 de 2011 indico que: "El derecho de petición es fundamental y determinante para la efectividad de los mecanismos de la democracia participativa. Además, porque mediante él se garantizan otros derechos constitucionales, como los derechos a la información, a la participación política y a la libertad de expresión, El núcleo esencial del derecho de petición reside en la resolución pronta y oportuna de la cuestión, pues de nada serviría la posibilidad de dirigirse a la autoridad si ésta no resuelve o se reserva para sí el sentido de lo decidido". En este sentido el Derecho de Petición se entiende como el instrumento constitucional que permite a los ciudadanos solicitar a una entidad pública o privada información, entendiendo que el acceso a esta última es un derecho fundamental.

Según Mafla Ospina (2014) La evaluación de la información comprende dos procesos, en primer lugar la socialización de los resultados ante la entidad objeto de control social, y en segundo lugar dependiendo del resultado el seguimiento a la entidad o el direccionamiento a las entidades de control estatal.

Luego entonces, como lo estipula el Programa presidencial de lucha contra la corrupción y USAID (2005) una vez analizada la gestión de la entidad estatal sobre la cual se realizó el proceso de control social, respecto de lo planteado como metas en sus planes, programas o contratos contra lo ejecutado en el marco de indicadores de calidad, eficiencia y efectividad se debe presentar formalmente un análisis completo a la entidad de la percepción y evaluación de la ciudadanía sobre su actuar, en el cual se incluyen recomendaciones para su mejoramiento, de igual manera en el caso que se presenten irregularidades contempladas en las normas la ciudadanía puede a través de dichos instrumentos jurídicos acudir a órganos de control que tiene como función sancionar las faltas de los funcionarios públicos como la Procuraduría General de la Nación, La Contraloría General de la Nación o las Direcciones de Control Disciplinario de cada una de las entidades, para que inicien los procesos de investigación disciplinaria o fiscal correspondiente y determinen una sanción.

- Comunicación:

Si bien es cierto, el ejercicio de control social es realizado por ciudadanos miembros de organizaciones sociales, no es realizado por toda la comunidad general, por lo tanto estos ciudadanos la representan, y en este orden de ideas deben realizar una socialización o una rendición de cuentas a toda la colectividad de los resultados del ejercicio de control llevado a cabo, esto sustentado en lo que menciona Krishnan (2001) cuando establece que las barreras y anomalías de información, a menudo son factores que favorecen a la aparición y pervivencia de formas de corrupción en el sistema de un país.

3.1.4 Acción o Sanción:

Según Mafla Ospina (2014) El cuarto elemento esencial del control social se deriva de la evaluación o del resultado del ejercicio de control realizado, una vez

los actores lo llevan a cabo, y se analice lo planeado por la entidad estatal contra lo ejecutado se obtendrá un resultado el cual puede ser medido tal como se mencionaba con indicadores de calidad, de vida, eficiencia y efectividad de la gestión.

Luego entonces, los actores que ejercen control social tienen dos caminos conforme al resultado del ejercicio de control obtenido, en primera instancia iniciar una acción jurídica o establecer una sanción social.

- Acción jurídica: El ordenamiento jurídico colombiano consagra una serie de mecanismos a través de los cuales la ciudadanía puede acudir ante una autoridad jurisdiccional o acudir ante los mecanismos de participación ciudadana, los cuales son de iniciativa popular y tienen por objeto la incidencia del ciudadano en la toma de decisiones. En este orden de ideas conforme al impacto de los resultados del ejercicio del control social, los actores pueden acudir a los mecanismos de participación ciudadana, o acudir ante las entidades de control estatal a través de los instrumentos reglamentados para continuar con el proceso de sanción jurídica, en caso de haber observado irregularidades y considerar que puede generarse un detrimento al patrimonio del estado puede instaurar una denuncia con los documentos que sustenten esto ante la Contraloría delegada para la Participación Ciudadana de la Contraloría General de la República o en caso de considerar que hay un incumplimiento de la función de los funcionarios públicos se puede acceder a lo que la ley 80 de 1993 en su artículo 62 menciona:

-

“Artículo 62º.- De la Intervención del Ministerio Público. La Procuraduría General de la Nación y los demás agentes del Ministerio Público, de oficio o a petición de cualquier persona, adelantarán las investigaciones sobre la observancia de los principios y fines de la contratación estatal y promoverán las acciones pertinentes tendientes a obtener las sanciones pecuniarias y disciplinarias para quienes quebranten tal normatividad”.

Por otra parte la fiscalía también ejerce una función de seguimiento a las denuncias que puedan presentarse como resultado del ejercicio del control social, cuando se considere estar frente a la comisión de conductas que

constituyan hechos punibles, dicha función está estipulada el artículo 64 ibídem:

“Artículo 64º.- De la Participación de la Fiscalía General de la Nación. La Fiscalía General de la Nación, de oficio o por denuncia, investigará las conductas constitutivas de hechos punibles en la actividad contractual y acusará a los presuntos infractores ante los jueces competentes.

La Fiscalía General de la Nación creará unidades especializadas para la investigación y acusación de los hechos punibles que se cometan con ocasión de las actividades contractuales de que trata esta Ley”.

- Sanción social: Los actores del ejercicio del control social de igual manera pueden recurrir a la sanción social como resultado de su proceso de control, en el caso en el que haya un efectivo cumplimiento de los indicadores planteados por la entidad, y únicamente se presenten recomendaciones o sugerencias para la satisfacción a cabalidad no solo de las funciones reglamentadas sino de las necesidades de la comunidad, en este sentido se entiende la sanción social, como el reproche que hace la colectividad ante dicha entidad, la socialización de la percepción ciudadana frente a la gestión y la comunicación de las recomendaciones o sugerencias para que sean tenidas en cuenta y sean puesta en práctica, lo anterior es se hace visible entre otras en el inciso tercero del artículo 4 de la ley 850 de 2004 cuando menciona que dentro del objetivo de las veedurías ciudadanas se encuentra lo siguiente:

-
“Las veedurías ejercen vigilancia preventiva y posterior del proceso de gestión haciendo 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.”

3.2 Los mecanismos de participación ciudadana instrumentos incompletos para ejercer control social

Teniendo en cuenta todos y cada uno de los elementos esenciales que hacen parte de la naturaleza del instrumento del Control Social, y que lo categorizan como un mecanismo de participación ciudadana, para describir el resultado de esta investigación se parte del axioma que: Todo procedimiento de control social se entiende como ejercicio de participación ciudadana, sin embargo no todo ejercicio de participación ciudadana se entiende como un procedimiento de control social.

En este sentido, se puede determinar que la participación ciudadana es el principio estructural de la aplicación de la democracia participativa dentro del ordenamiento jurídico, Según la Sentencia C-180 de 1994 la democracia participativa tiene dos dimensiones, por una parte el derecho al voto y elegir a los representantes que van a gobernar, y por otro lado la participación de la ciudadanía en todos los aspectos de la gestión pública, la cual tiene dos enfoques, en primer lugar la consagración de mecanismos que permiten que los ciudadanos tomen decisiones en referendos o en consultas populares y revoquen el mandato de quienes han elegido como gobernantes³⁷, y en segundo lugar la incidencia, vigilancia e inspección de forma activa en la toma de decisiones, es decir el control de la gestión pública.

En este orden de ideas, y tomando como referencia a Mafla Arango (2011) se evidencia que la participación ciudadana contempla un verdadero encuentro del ciudadano con el Estado en el cual no solamente se encierra el derecho al voto y elegir a los representantes, sino que además el ciudadano pueda ser parte activa de todas las decisiones tomadas por las entidades estatales, y controlar el ejercicio del poder. Así las cosas, se evidencia que el legislador dentro de las directrices propias del Estado democrático y participativo diferenció los procesos ciudadanos democráticos. Por una parte, el principal ejercicio democrático el derecho electoral, complementario a esto estableció los procesos democráticos de

³⁷ Corte Constitucional. Sentencia C- 180 de 1994

toma de decisiones por parte de la colectividad consagrados en la Ley 134 de 1994 y por otro lado los procesos de control social, los cuales han tenido una escasa regulación normativa.

Frente a dicha situación la Corte Constitucional en la Sentencia C- 292 de 2003, indico que el sistema democrático colombiano contaba con una democracia participativa escasamente institucionalizada en el momento de control; de igual manera establece que el legislador no determinó instrumentos institucionales para el desarrollo de dicho ejercicio ciudadano, sino que por el contrario lo dejó sujeto a la dinámica social³⁸.

Respecto del Control Social, como instrumento de la democracia participativa aplicada en Colombia, la Constitución Política en el Artículo 40 establece como derecho fundamental de los ciudadanos participar en el ejercicio del control político, asimismo el Artículo 270 y 103 Inc. 2 indica que es el Estado el que debe promover la creación y funcionamiento de organizaciones sociales que tengan por objeto realizar gestión pública a la contratación estatal, en desarrollo de dicho mandato constitucional a través de la Ley 850 de 2003 se crean las veedurías ciudadanas como principal instrumento de control social, el cual se estructuraba como un proceso en el cual se identificaban actores, se determinaban sobre qué aspectos se podría ejercer control y cuál era su alcance como figura de control social, a través de la cual se realizan procesos de participación ciudadana.

Respecto de lo anterior, la Corte Constitucional en sentencia C-292 de 2003 indicó que si bien es cierto el constituyente le cedió al legislador la función de reglamentar los instrumentos a través de los cuales la ciudadanía podría poner en práctica su derecho de realizar control a la gestión, sin embargo indica que: “La participación ciudadana debe ser entendida como un fenómeno complejo” y en el marco de dicha afirmación, estipula que los ciudadanos tienen un derecho de participación directa para ejercer el control social, por lo tanto no solo pueden acudir a través de las veedurías para ejercer control social, sino que además

³⁸Corte Constitucional. Sentencia C – 292 de 2003

pueden recurrir a los instrumentos consagrados como de participación ciudadana, toda vez que el control social se deriva de la anterior como medio para la realización de la democracia participativa, y por lo tanto puede ser llevado a la práctica a través de los mecanismos de participación ciudadana, los cuales por el contrario poseen una alta institucionalización y pronunciamiento respecto del legislador.

Teniendo en cuenta lo anterior y una vez analizada la participación ciudadana como mecanismo estructural de la democracia representativa y el control social como un elemento derivado de esta, pero autónomo, se puede determinar que para que un ciudadano de forma individual o colectiva a través de organizaciones o agrupaciones ciudadanas realice un proceso de control social ante una entidad estatal debe cumplir con los 4 elementos esenciales propios de la naturaleza del control social derivado de la participación ciudadana como mecanismos estructurales del Estado democrático y participativo.

En este sentido, se puede afirmar que siempre que se realiza un proceso de control social se está participando en la dinámica estatal, sin embargo la ciudadanía a través de un mecanismo de participación ciudadana como el referendo o el plebiscito no está ejerciendo actuaciones de control social, toda vez que dichos instrumentos se encuentran reglamentados y tienen un procedimiento establecido. Luego entonces, su utilización no encierra el análisis de la programación contra la ejecución de las actividades del Estado, no determina bajo indicadores de calidad, eficiencia y efectividad el cumplimiento de las metas y la satisfacción de las necesidades de la comunidad, ahora bien en el proceso de control social si se encuentra inmersa la utilización de mecanismos de participación ciudadano, pero no como medio para el desarrollo y ejercicio del control, sino como herramienta para tomar las medidas pertinentes, adecuadas y correctivas frente al resultado y evaluación del proceso de control.

En conclusión, se puede determinar que los mecanismos de participación ciudadana fortalecen, o dotan de herramientas y estrategias al control social para

la obtención de la información, para la sanción frente a irregularidades, para la intervención de la colectividad frente a decisiones tomadas, o iniciativas ciudadanas para la regulación de aspectos necesarios, entre otros aspectos; sin embargo es errónea la afirmación que indica que el control social se puede ejercer a través de mecanismos de participación ciudadana, luego entonces se evidencia una confusión del control social como mecanismo de participación ciudadana, y de las dimensiones de la participación ciudadana entendida como el elemento estructural de la democracia participativa, en este sentido hay un vacío legal, y una omisión del legislador al institucionalizar en el ordenamiento jurídico únicamente las veedurías ciudadanas como instrumento de control social, y suplir dicha laguna jurídica con los mecanismos de participación ciudadana teniendo en cuenta que su naturaleza no es equivalente a los elementos esenciales del control, luego entonces, si bien es cierto la colectividad frente a la problemática que vive a diario, ha establecido diversas formas de exigirle a las entidades estatales el cumplimiento de sus funciones y la satisfacción de sus necesidades, estas son instrumentos desinstitucionalizados, puesto que el legislador a pesar de contar con un mandato constitucional que establece que se debe reglamentar y promover dicho ejercicio, no ha reglamentado instrumentos adicionales a las veedurías en los cuales se evidencien los elementos esenciales del control social.

CAPITULO IV

EL CONTROL SOCIAL EN LA CONTRATACION ESTATAL, MÉTODOS INCOMPLETOS Y DESINFORMACIÓN DEL ACTOR – PRODUCTO DE LA INVESTIGACION.

Uno de los pilares fundamentales de la administración pública, sobre el cual reposa el desarrollo de las actividades funcionales y operacionales que tienden a la búsqueda concreta de los fines del estado, es la contratación estatal³⁹.

La contratación estatal propende a ser la herramienta a través de la cual se despliegan las necesidades que pertenecen a la relación contractual entre particulares y el estado, esto, tomando como referencia una figura propia del derecho privado como lo son los contratos, pero adaptándola a un marco legal “necesario” para la protección del interés público⁴⁰.

Resulta entonces, indispensable, evaluar el marco legal y el entorno jurídico, desde las fuentes principales y los criterios auxiliares propios del derecho, sobre los cuales se hace pragmática la contratación estatal, con el fin de evidenciar una realidad, en la cual se determina la viabilidad de afirmar: si se comprometen los elementos propios del control social en la contratación estatal, o si su efectividad está sometida a otro tipo de instrumentos de la administración pública y merece una atención especial del legislador.

³⁹ Sentencia C-713/09 “El fin de la contratación pública en el Estado Social de Derecho está directamente asociado al cumplimiento del interés general, puesto que el contrato público es uno de aquellos “instrumentos jurídicos de los que se vale el Estado para cumplir sus finalidades, hacer efectivos los deberes públicos y prestar los servicios a su cargo, con la colaboración de los particulares a quienes corresponde ejecutar, a nombre de la administración, las tareas acordadas. El interés general, además de guiar y explicar la manera como el legislador está llamado a regular el régimen de contratación administrativa, determina las actuaciones de la Administración, de los servidores que la representan y de los contratistas, estos últimos vinculados al cumplimiento de las obligaciones generales de todo contrato y por ende supeditados al cumplimiento de los fines del Estado”.

⁴⁰ Consejo de Estado, Sentencia del 22 de junio de 2011, Radicación número: 85001-23-31-003-1998-00070-01(18836) CP: Jaime Orlando Santofimio Gamboa “Mediante el contrato estatal se persigue la prestación de los servicios públicos y por consiguiente la satisfacción de intereses de carácter general. Esta particularidad de la contratación estatal determina que la ejecución del objeto contractual sea un asunto vertebral y es por esto que la ley ha previsto diversos mecanismos que permiten conjurar factores o contingencias que puedan conducir a su paralización o inejecución”

Así las cosas, como antecedente principal de este análisis, desatendiendo un poco el concepto de contrato y su utilidad real en las relaciones humanas enfrentado a una norma que implica unos lineamientos limitantes a esa voluntad en las diferentes etapas contractuales por estar inmersa en dicha relación una entidad estatal o del orden público, se puede traer a colación de inmediato la Ley 80 de 1993⁴¹, no para abordarla de una perspectiva tradicional, sino para enfocarla al concepto de “control social”.

En ese mismo sentido, contamos con un marco legal que establece un parámetro vital para abordar el control social, aparentemente no al contrato de manera específica, sino a la gestión pública en general, aquel marco es el Estatuto Anticorrupción Ley 1474 de 2011⁴², en él podemos encontrar elementos del control como los actores cuando menciona en el artículo 66 que la Comisión Nacional Ciudadana para la Lucha contra la Corrupción estará conformada por un representante de las veedurías. Sin embargo, lo limita únicamente a este mecanismo de participación.

Por otra parte, en el literal (i) del artículo 67 contempla dentro de las funciones de dicha comisión:

“Denunciar ante las autoridades competentes los hechos o actuaciones irregulares de los servidores públicos de los cuales tengan conocimiento, en cumplimiento de lo previsto en el artículo 92 de la Constitución”

Sin embargo no especifica un proceso de seguimiento y evaluación a la gestión por lo que nos encontramos con una presencia incompleta de los elementos del control social.

⁴¹ Para efectos del presente estudio se toma de referencia la Ley 80 de 1993, teniendo en cuenta también todos los Decretos que la han reglamentado, así como la legislación posterior que opera en algún momento de la aplicación legislativa, en especial la Ley 1150 de 2007

⁴² La Ley 1474 de 2011, o más conocida como estatuto anticorrupción, tiene como objetivo establecer normas orientadas a fortalecer los mecanismos de prevención, investigación y sanción de actos de corrupción y sobre todo buscar la efectividad del control en la gestión pública.

Según Lleras (2011) el Estatuto Anticorrupción es una normativa integral, que incluye medidas novedosas producto del conocimiento sobre el fenómeno de la corrupción en Colombia, que establece recomendaciones internacionales, medidas pedagógicas y de formación a los servidores públicos, además de promover la construcción de una cultura de la legalidad y haciendo énfasis para el objeto de este proyecto en la participación de la ciudadanía a través del Plan Anticorrupción y de Atención al Ciudadano. Además, el estatuto anticorrupción crea herramientas de lucha contra la corrupción desde las diferentes estancias de la sociedad para lo que se vincula a los particulares a través de la Comisión para la Moralización y de la Comisión Nacional Ciudadana para la Lucha contra la Corrupción.

En este sentido, el Estatuto de Contratación establece un acápite específico para el control en la gestión contractual, el cual se debe llevar a cabo en todas las formas de control que existen en Colombia, las cuales se desarrollaron en el capítulo II de la presente investigación, y de manera específica en el Artículo 66º, consagra la facultad de los ciudadanos de ejercer vigilancia y control a Todo contrato que celebren las entidades estatales.

En este sentido, es importante anotar lo que establece la Ley 80 de 1993 en su contenido respecto al control social. El artículo segundo, trae a colación una definición conceptual que avizora lo que sería un intento de control social proveniente de la norma:

“Artículo 2º.- De la Definición de Entidades, Servidores y Servicios Públicos.

Para los solos efectos de esta Ley:

(...) 3o. Se denominan servicios públicos:

Los que están destinados a satisfacer necesidades colectivas en forma general, permanente y continua, **bajo la dirección, regulación y control del Estado**, así como aquéllos mediante los cuales el Estado busca preservar el

orden y asegurar el cumplimiento de sus fines”⁴³ (subrayadas y negrillas por fuera del texto original)

Este concepto, se vuelve relevante, cuando al finalizar la definición, resalta: “bajo la dirección, regulación, y control del Estado”, entonces, la contratación estatal, se encamina al cumplimiento de los fines del Estado, por medio de contratos estatales, llevados a cabo a través de servicio público, eso no admite discusión desde el punto de vista legal, no obstante, cuando se refiere al “control del Estado”, este control abarca un inmenso mar de prioridades y figuras bajo las cuales se ejecutaría la obligación de “control”, siendo este, tal como se ha venido desarrollando a lo largo de esta investigación uno de los pilares fundamentales del Estado democrática y participativo.

Así las cosas, se evidencia que la contratación estatal contempla dentro del servicio público, al cual deben propender los contratos regulados por la ley, la posibilidad de un ejercicio de control por parte del Estado, ejercicio de control que al transitarlo por los lineamientos Constitucionales vistos, resulta un mecanismo meritorio y loable, cuya proveniencia puede ser, no solo el Estado per se, sino, entendido este como los ciudadanos que gozarían de la capacidad de velar el uso justo del acuerdo de voluntades entre particulares y entidades estatales.

Según Villamizar (2009) este control va de la mano con un factor especial, este es, el que nos deja claro desde el inicio del recorrido, que si bien es cierto todos los principios del bien común deben estar presentes en cualquier actuación del Estado, incluyendo la contratación estatal, el control que sería pertinente sobre la misma, se puede enmarcar de manera inequívoca y concreta, en el artículo tercero de la Ley 80 referente a los fines de la contratación estatal, el cual indica que:

“Los particulares, por su parte, tendrán en cuenta al celebrar y ejecutar contratos con las entidades estatales que, colaboran con ellas en el logro de sus fines y cumplen una función social que, como tal, implica obligaciones”.

⁴³ Ley 80 de 1993 artículo 2.

Según la Sentencia C-713 de 2009 de la Corte Constitucional en la cual se establecen los fines de la contratación estatal, la trascendencia del artículo tercero, se puede extraer de una visión lógica sobre la composición del mismo, en primer lugar, para exponer el fin principal que gira en torno al posible control social que se ejercería sobre la contratación, pues este, valga acotar, el control social, estaría enfocado a velar por que siempre se propendiera a la búsqueda “continua y eficiente prestación de los servicios públicos y la efectividad de los derechos e intereses de los administrados que colaboran con ellas en la consecución de dichos fines”⁴⁴ o cuando no se hiciera así, como reza el artículo.

Siendo así las cosas, el artículo 66 del Capítulo VII de la Ley 80 de 1993, tal como se mencionaba anteriormente, consagra la participación de la ciudadanía en los procesos de contratación estatal, a través del ejercicio del control social:

“Artículo 66º.- De la Participación Comunitaria. Todo contrato que celebren las entidades estatales, estará sujeto a la vigilancia y control ciudadano.

Las asociaciones cívicas comunitarias de profesionales, benéficas o de utilidad común, podrán denunciar ante las autoridades competentes las actuaciones, hechos u omisiones de los servidores públicos o de los particulares, que constituyan delitos, contravenciones, o faltas en materia de contratación estatal. Las autoridades brindarán especial apoyo y colaboración a las personas y asociaciones que emprendan campañas de control y vigilancia de la gestión pública contractual y oportunamente suministrarán la documentación o información que requieran para el cumplimiento de tales tareas. El Gobierno Nacional y los de las Entidades territoriales establecerán sistemas y mecanismos de estímulo de la vigilancia y control comunitario en la actividad contractual orientados a recompensar dichas labores. Las entidades estatales podrán contratar con las asociaciones de profesionales y gremiales y con las universidades y centros especializados de investigación, el estudio y análisis de las gestiones contractuales realizadas”

Esto delimita al ciudadano como actor, dándole la facultad de servir como un puente, que transporta el elemento mencionada en el capítulo anterior

⁴⁴ Ley 80 de 1993. Artículo 3.

denominado procedimientos (consiste en el acceso a la información , la evaluación de la misma y por último la comunicación de esta), propio de análisis del control social, en un contexto o espacio determinado, ya fuere la etapa precontractual, la etapa contractual, el desarrollo y cumplimiento de las obligaciones propias de cada parte y la etapa final del contrato entendida como la liquidación del mismo proveniente de sus respectivas causales de terminación, para comunicarlo a las autoridades del caso, que tienen la obligación de brindar especial apoyo conforme a lo indica la ley, en este tipo de casos alcanzaría a completarse solo partes de los elementos del control social pues no existe la posibilidad que un ciudadano realice una difusión masiva de lo que su ejercicio de análisis de la información sobre una actuación contractual del Estado arrojó , indicando la necesidad de intervenir además es muy probable que si se pone en conocimiento de una entidad controladora y con facultad de imponer sanciones jurídicas quede en tan solo una investigación que termine siendo archivada puesto que la sanción jurídica es competencia de órganos totalmente independientes a quienes tratan de ejercer control social sumado a esto no es posible que genere ningún tipo de “sanción social” por parte de la comunidad partiendo del hecho que serán desconocidos los hechos que podrían terminar en ella.

La importancia del ciudadano en el primer momento de la contratación estatal, es decir la etapa precontractual, permitiendo así que mediante una figura como la planteada en el artículo 9 del Decreto demandado en aquel entonces:

“Por su parte, la ley 80 de 1993 al regular la participación comunitaria en los procesos de contratación asignó a “las asociaciones cívicas, comunitarias, de profesionales, benéficas o de utilidad común”, la vigilancia y control ciudadano de “todo contrato que celebren las entidades estatales” (art. 66). Además, el numeral 10 del art. 30 de la ley 80 de 1993, señala que a las audiencias públicas de adjudicación de los contratos estatales pueden asistir todas las personas que así lo deseen.

En estas condiciones, el art. 9 del decreto reglamentario no excedió la ley, como quiera que si ésta permite la asistencia a las audiencias de adjudicación del público en general, allí podrán estar los representantes de las veedurías

ciudadanas, a fin de cumplir su tarea de vigilancia y control de la gestión pública y, en particular, de los contratos que celebra la administración"⁴⁵

Apartándonos del concepto de veedurías ciudadanas, podemos acudir a esta fuente jurisprudencial para identificar que el ciudadano, sin importar su pertenencia a alguna organización, es el actor que puede ejercer la función de control social en la contratación estatal, en la etapa pre contractual, teniendo en cuenta el contexto o escenario del mismo, en las audiencias de adjudicación con el fin de proponer sus objeciones o presentar sus denuncias referentes a la entrega funcional de la ejecución de un contrato.

Siguiendo en ese orden de ideas, el Sistema de información para la vigilancia de la contratación estatal a pesar de que ya no esté vigente también fue una figura implementada, para apoyar en los términos de la ley, la intervención en calidad de actor al ciudadano sobre los procesos de contratación del estado, en el caso de la jurisprudencia tomada a continuación, para el instrumento que se denomina normalmente "manual de compras". El Consejo de Estado expone:

"...se colige que el SICE es un sistema eminentemente informativo que persigue darle transparencia y publicidad a los contratos celebrados con dineros públicos, con el fin de disminuir los niveles de corrupción que aquejan a la Administración pública. Por esa razón el legislador no estableció excepciones a la obligación de consultar los elementos, CUBS Y RUPR, que hacen parte de él y que permiten cumplir el objetivo mencionado"⁴⁶

El manual de compras de una entidad, cualquiera que fuere su naturaleza, generalmente está compuesto por una serie de lineamientos sobre los cuales debe adelantarse cualquier compra o contratación de bienes o servicios, eso no presenta ningún inconveniente en principio, pues establecer una serie de

⁴⁵ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Sentencia del 23 de Noviembre de 2003, Radicación número: 11001-03-26-000-2003-00032-01(25206). CP: Ricardo Hoyos Duque

⁴⁶ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Sentencia del 2 de Febrero de 2005, Radicación número: 11001-03-26-000-2004-00044-00(28615). CP: Alier Eduardo Hernández

parámetros e intentar funcionar con ellos, es un asunto viable desde el punto de vista operativo y jurídico⁴⁷.

Sin embargo, el inconveniente con este tipo de parámetros, viene ligado a las denominadas “exclusiones”, o “excepciones”, son supuestos de hecho o escenarios diferentes al formato tradicional que por tener esta característica requieren de menos formalidad y por tanto de menos capacidad de control por parte de quien lo pudiere vigilar, o aún peor, es ajeno a cualquier vigilancia.

Precisamente sobre este contexto gira la jurisprudencia de donde se toma el aparte, con el fin de poder identificar que uno de los momentos contractuales en los cuales no tienen alcance los elementos propios del control social, sería este escenario.

Aunque en el caso concreto no se logró establecer la excepción legislativa, muy seguramente fue uno de los obstáculos para el desarrollo del mismo, incluso en la actualidad, puesto que, es sabido que existe la posibilidad de control social en la contratación estatal, a través de mecanismos de participación como lo son la intervención en audiencias públicas, o la utilidad de denuncias a nivel disciplinario, administrativo o penal, pero el foco perfecto para evitar el mismo, es determinar un contexto que tenga unas características aparentemente tan poco importantes, o trascendentes, que hagan innecesaria la participación ciudadana y la vigilancia, tendrán que estar los ciudadanos, con las herramientas de control legislativo como la nulidad, pendientes de la imposición de normas en ese sentido.

Frente a la acción de tutela la Corte Constitucional ha manifestado en reiteradas ocasiones la improcedencia de la tutela como mecanismo idóneo para realizar el control a los contratos que celebra el estado puesto que existen otros mecanismos legales que prevalecen sobre ella lo que de entrada la limita para ser un mecanismo de control social efectivo y la relega a la excepcionalidad para entrar a controlar y vigilar los contratos donde el estado actúa como parte esto lo manifiesta el máximo órgano constitucional en Sentencia T-241 de 2013:

⁴⁷ http://www.colombiacompra.gov.co/sites/default/files/manuales/cce_manual_riesgo_web.pdf

“Existen en la ley mecanismos de control a través de los cuales la acción del Estado como contratante es susceptible de ser sometida a control jurisdiccional y, que estos medios de control abarcan un espectro bastante amplio de asuntos relativos a la celebración, la ejecución y la terminación de un contrato estatal. Por esta razón, y en virtud del principio de subsidiariedad, ha reiterado que, como regla general, la acción de tutela es improcedente para cuestionar asuntos relacionados con los contratos estatales”

Se puede anotar que en la etapa precontractual, existen mecanismos participación ciudadana, que permiten al ciudadano participar en el proceso de contratación estatal. Sin embargo, no son instrumentos de control social a través de los cuales, los ciudadanos o a las organizaciones conformadas para tales efectos, están facultados para su alineación, sanción o actuación directa, más que como un transmisor en los términos de los elementos del control social.

En Fallo 540⁴⁸ de 2011 el Consejo de Estado menciona la procedencia de la acción popular frente a contratos estatales cuando estos puedan generar agravio a un derecho colectivo sin importar que exista otra acción contractual sin embargo, por el hecho de permitir a la acción a popular actuar contra los contratos del estado no la convierte en un mecanismo para ejercer control social, únicamente la habilita para proteger derechos colectivos teniendo claro que es esa su finalidad

⁴⁸ Fallo 540 de 2011 Consejo de Estado, Consejero ponente: ENRIQUE GIL BOTERO, Bogotá, D.C, ocho (08) de junio de dos mil once (2011), Radicación Número: 41001-23-31-000-2004-00540-01(AP) “La acción popular procede con independencia de la clase de actuación administrativa, ello se desprende de la literalidad del artículo 2, disposición que preceptúa que su objeto es la de evitar un daño contingente, hacer cesar el peligro, la amenaza, vulneración o agravio de un derecho colectivo sin distinguir si se trata de acciones u omisiones de las autoridades y sin importar el instrumento mediante el cual éstas pueden ocasionar el agravio (actos administrativos, contratos, operaciones o hechos administrativos). Así las cosas, la actividad contractual no se encuentra excluida de la utilización de este medio de defensa judicial, máxime cuando a través de la misma se deben cumplir los principios de igualdad, transparencia, moralidad, eficacia, celeridad, imparcialidad y publicidad consagrados en el artículo 209 de la Constitución Política. (...) Por ende, lo anterior no significa que entre la acción popular y la acción contractual consagrada en el artículo 87 del C.C.A exista identidad, cosa diferente es que la Administración con la celebración y ejecución de contratos pueda vulnerar derechos colectivos como la moralidad administrativa o el patrimonio público, situación en la cual, la puesta en movimiento del aparato judicial no persigue la protección de derechos subjetivos sino la defensa de intereses o bienes jurídicos cuya titularidad corresponde a la comunidad. De ahí que pueda afirmarse que se trata de un mecanismo procesal autónomo y principal, pues a diferencia de lo que ocurre con la acción de tutela, no está condicionado a la inexistencia de otro medio de defensa judicial. Por esta razón la Sala en anterior oportunidad afirmó que la acción popular no tiene un carácter supletorio o residual.”

y en el mejor de los casos detener la ejecución de un contrato estatal, más en ningún momento apunta a vigilar la actuación del estado a través de sus contratos, diferente es que por una acción popular se conozca de un caso donde hubo irregularidades y genere una acción o sanción contra el estado, pero es necesario resaltar que quien sanciona e inicia acciones son otras entidades independientes de quien decide la procedencia de la acción popular, por lo que gozaría de ciertos elementos del control social pero carecería del resto.

Por su parte, la Corte Constitucional al estudiar los mecanismos de participación ciudadana como herramientas propias de ejercer control social, de una figura como lo es la contratación estatal abarca de forma general la posibilidad de “cualquier elemento”, situación que si bien es cierto, para la época en que se expidió esta jurisprudencia, resultaba amplia en cuanto al contexto de posibilidades para ejercer control social, resultaba insuficiente frente a las necesidades del ciudadano para tener conocimiento de dichos mecanismos, así las cosas, referente a la figura de las veedurías ciudadanas, y esto se entiende en nuestro concepto, posibilidad que acoge también a cualquier ciudadano, la Corte en sentencia C 1338 de 2000 indicó:

“...formas democráticas de representación que permiten a los ciudadanos o a las diferentes organizaciones comunitarias “ejercer vigilancia sobre el proceso de la gestión pública frente a las autoridades administrativas, políticas, judiciales, electorales y legislativas, así como la convocatoria de las entidades públicas o privadas encargadas de la ejecución de un programa, proyecto, **contrato o de la prestación de un servicio público.**”[2] **Esta vigilancia se puede ejercer por ellas en todos los ámbitos, aspectos y niveles en los que en forma total o mayoritaria se empleen recursos públicos**”
(Negrillas y subrayadas por fuera del texto original)

Hace falta un criterio normativo concreto, unificado, así como una jurisprudencia con trascendencia, que permita identificar un marco sobre el cual se desarrolle el control social por parte de la ciudadanía en la contratación estatal.

Ahora bien, no se puede decir que publicitar el proceso de contratación estatal es el instrumento que permite ejercer control social por parte de la ciudadanía, no obstante es un paso entre varios escalones para poder garantizar la posibilidad de vigilancia sobre el proceso de contratación. Hasta el momento se puede exponer en síntesis, que la vigilancia propia del control social, se puede ejercer en la etapa precontractual, para lo cual se han desarrollado unos parámetros en materia de transparencia y publicidad, un tema de delimitación contextual.

En este sentido, y en desarrollo de esta investigación se encontró como producto propio de investigación las siguientes anotaciones. En primer lugar y en materia de actores, se tiene claridad sobre su conformación, ya sea individual, entendiendo esto como “cualquier ciudadano” o complementario a través de las diferentes organizaciones o “veedurías ciudadanas”. En materia de escenario, contexto o entorno, tenemos la etapa precontractual como el punto de partida para la aplicación del control social, sin embargo, es importante dejar claro que no es solo este punto, el solicitante exclusivo de atención por parte del control social, pues la ejecución contractual, y la etapa final del acuerdo, resultan momentos vitales para la aplicación del mismo. Así mismo, la acción o sanción, es un tema propio de las diferentes consecuencias que por parte de las entidades se pueden aplicar, ya sea en el ámbito disciplinario, administrativo, fiscal o penal.

Lo que sí se puede afirmar sin lugar a dudas, es que la creación de veedurías ciudadanas, no es la base desde la perspectiva del actor para garantizar la vigencia perpetua de la transparencia, lo anterior se sustenta en el siguiente ejemplo jurisprudencial que evidencia al veedor ciudadano como un sujeto voluntario dentro del margen de la contratación estatal, y no como una figura activa dentro de la misma, el Consejo de Estado manifiesta al respecto:

“...En lo referente a la contratación estatal, las veedurías ciudadanas cumplen una importante labor de vigilancia sobre aquellos procesos, con el objeto fundamental de cuidar el patrimonio público. Así mismo, esas mismas disposiciones establecen que el concepto que las veedurías rindan sobre los procesos de contratación deberá hacerse previa investigación de la información relacionada en la página web de la respectiva entidad y, de no

encontrarse allí los documentos necesarios, podrá solicitarlos a la misma. **De manera que la actuación de las entidades estatales frente a las veedurías ciudadanas en materia de contratos administrativos será de apoyo y colaboración, en cuanto deberán facilitarles el acceso a la información que aquellas requieran. Así las cosas, nada impidió a la Red de Veedurías Ciudadanas del Departamento del Atlántico intervenir en el proceso**, solicitar la información y documentación que considerara pertinente sobre la adjudicación de la ruta Barranquilla - Polonuevo (Atlántico)..."⁴⁹
(Subrayadas y negrillas por fuera de texto original)

No se encuentra esta jurisprudencia apartada de la realidad a la que queremos llegar, el actor del control social, se encuentra frente a un régimen que ha interpretado el apoyo de las entidades estatales como la exhibición o publicidad de los documentos de un proceso de contratación.

Partiendo desde esta base, el control social, está sujeto a una interpretación facilista, puesto que, el legislador no pretende incentivar con el artículo analizado arriba frente a la “ayuda o apoyo de las entidades públicas” con el ciudadano que estuviere inmerso en una necesidad de control social por mecanismos de participación en la contratación estatal, la publicidad del proceso, esto no es un apoyo funcional o jurídico, esto es un estado lógico frente a la publicidad de los concursos, no se puede decir por parte del Consejo de Estado, que publicitar el concurso y tener a disposición los documentos que requieran las veedurías, son el apoyo al control social que las entidades brindan en contratación estatal.

El apoyo que consideramos que el legislador hubiera querido, es un apoyo logístico, estructural, un apoyo práctico, situación que ha sido desatendida por el Estado, pues lo mínimo que hubiera podido hacer, no es crear una veeduría y poner a disposición los documentos, sino estructurar una figura que tuviere una aplicación tan práctica, que el actor del control social, no fuera un sujeto pasivo, un puente que cumple con la función de “observar, ir y denunciar”, sino también un sujeto que velara por la aplicación de los preceptos y principios estatales desde un

⁴⁹ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, Sentencia del 30 de Octubre de 2003, Radicación número: 08001-23-31-000-2003-1311-01(AC). CP: María Noemí Hernández

instrumento jurídico más fuerte, un instrumento que garantice que el control social tiene una consecuencia sancionatoria que se pudiere canalizar por una vía diferente a una denuncia ante los entes de control.

Es así como se expone que el control social en la contratación estatal como mecanismo de participación ciudadana, existe como criterio identificable en varios aspectos de la misma, y en los elementos propios de este tipo de control, pero siempre dependiente de otros aspectos del entorno que por sí solos le impiden un desarrollo sano.

Tanto a nivel legal, como a nivel jurisprudencial, los mecanismos de participación ciudadana, integran un componente que es claro frente al control social en la contratación estatal, no obstante, su materialización se enfrenta a otra clase de inconvenientes, entre ellos, una jurisprudencia que considera que si bien es cierto no es necesario convocar una veeduría para ciertos procesos de contratación, situación con la que no estamos en desacuerdo, esto implica per se, que el control social y el apoyo de las entidades públicas frente al mismo, se evidencia cuando se pone a disposición la publicidad del concurso y los documentos del proceso de contratación desde el entendimiento limitado del legislador.

Y por último, tal como mencionábamos anteriormente en un amplio contenido de la Constitución Política se establece la función de facilitar el control social como una dimensión de la participación ciudadana, en este sentido la Corte Constitucional en sentencia C- 292 de 2003 estableció que el legislador únicamente reguló las veedurías ciudadanas como instrumentos de control social, e indicó que los ciudadanos podrían ejercer control social a través de los mecanismos de participación ciudadana consagrados en el artículo 103 de la Constitución política, afirmación la cual conforme a los puntos planteados en esta investigación es insuficiente.

Lo anterior puesto que en primer lugar según los elementos propios de la naturaleza de la figura del control social (actores, contextos, procedimiento y

sanción social o jurídica), los mecanismos de participación ciudadana que explicamos de forma específica en el primer capítulo de esta investigación no cumplen con dichos elementos, esto porque no permiten por parte de los ciudadanos ser interventores y vigilantes constantes de la contratación estatal en todas sus etapas.

En este sentido, encontramos como resultado de la investigación que no todo procedimiento de participación ciudadana incorpora un ejercicio de control social, por lo tanto el Estado no contribuye o facilita el ejercicio del Control Social a los ciudadanos en la contratación estatal, además de que no se está cumpliendo con lo establecido en el Artículo 66 de la Ley 80 de 1993, y con las demás normas constitucionales, puesto que el legislador y la misma Corte Constitucional pretendió suplir el vacío en materia de Control Social, indicando que se podría ejercer a través de los mecanismos de participación ciudadana, sin embargo estos no cumplen con todos los elementos de la naturaleza de la figura del control social, de forma específica en los procesos de contratación estatal ejécelo en todas sus etapas, por lo tanto podemos concluir que los mecanismos de participación ciudadana no se pueden ejercer como instrumentos de ejercicio de control social.

CONCLUSIONES DE LA INVESTIGACIÓN

De conformidad con la investigación jurídica realizada, en cuanto al control social respecto que los individuos pueden ejercer en Colombia frente a la Contratación Estatal, se puede concluir que:

- En un sistema democrático como el colombiano la participación ciudadana es de carácter obligatoria pues el estado por mandato constitucional y legal debe incluir a la sociedad en la toma de sus decisiones, pero su obligación va más allá, pues también está a su cargo la función de facilitarle a la ciudadanía la forma en que esta pueda incidir en el actuar estatal, es necesario recalcar que la población a su vez debe ser activa en este proceso y entender la participación como un instrumento que en ultimas lo que busca efectivizar el cumplimiento de los fines estatales.
- El Control social como el principal instrumento de participación que tiene la ciudadanía para ejercer su derecho y deber de vigilar la gestión pública, específicamente la contratación estatal se ejerce en la etapa precontractual, pero hace falta que desde el desarrollo legislativo se atiendan las otras etapas del contrato como la ejecución y liquidación del contrato con el fin de que se fortalezcan estas figuras, esto implica un cambio en la visión del contexto como elemento del control social, a un marco escénico más amplio que el que ha planteado la legislación y la jurisprudencia.
- No se puede decir que el apoyo de las entidades públicas frente a los actores de este control social, hace referencia a la publicidad del concurso y a facilitar los documentos del proceso de contratación, este apoyo debe ir enfocado al apoyo logístico, jurídico y funcional de las veedurías o del ciudadano como sujeto individual, la jurisprudencia tiene razón en algunos aspectos, pero frente a este tema, se ha quedado sin suficiente cobertura, y podría ser una forma de implementar por fin un esquema de objetivos a la

función pública frente a un control social concreto, legislado, y aplicado a la práctica.

- La denuncia hace parte del recorrido como la etapa inicial del control social, sin embargo, la acción o sanción es responsabilidad de otras entidades, por ese motivo, el proceso frente a los elementos del control social, se resquebraja y modifica al final, en su consecuencia, pues necesariamente cambia el actor, esto deja concluir que para ejercer un control social efectivo se debería crear una estructura o una entidad que fuera ajena al control estatal y que se encargara de finalizar con acción sanción, todo el proceso de control social, sin necesidad de acudir a otras entidades, pero compartiéndoles para que cada una de estas verifique dentro de su competencia el alcance necesario de su actuar.

REFERENCIAS

1. Alcaldía del Municipio de Santiago de Cali. (2005). Veedurías y control social a la gestión pública. Cali: Proyecto Asistencia en la construcción y fortalecimiento de un modelo de organización, estructuración y articulación de las veedurías existentes en el municipio de Santiago de Cali- POAI.
2. Alcaldía de Santiago de Cali. (2008-2011). Plan de desarrollo Para vivir la vida dignamente.
3. Aristóteles (ed. 1986) Política Madrid :Alianza editorial p.109 (Libro III, I)
4. Ávila Mejía, A., Mafla Arango, M., & Montilla Galvis, O. (2004). Institucionalidad de la veeduría. Cali: Universidad Libre Seccional Cali.
5. Ávila Mejía, A., Mafla Arango, M., & Montilla Galvis, O. (2001). La veeduría como mecanismo de participación ciudadana. Cali: Artes Gráficas del Valle.
6. Ávila Mejía, Armando., Mafla Arango, Maximino., & Montilla Galvis, Omar de Jesús. (2001). Fundamentos de Veeduría, Veeduría para todos. Cali: Artes Gráficas del Valle.
7. Benavides, José Luis. (2004). El contrato Estatal (2ª Ed.). Bogotá D.C: Universidad Externado de Colombia.
8. Bermúdez ,J y Mirosevic, C,. (2008). El acceso a la información pública como base para el control social y la protección del patrimonio público .*Revista de Derecho de la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso*, (No 31), (pp. 439 – 468)
9. Bobbio, Norberto. (1997). Teoría General del Derecho. Bogotá D.C: Editorial Temis.
10. Bobbio, N. (1998), Estado, Gobierno y Sociedad (México D.F, Fondo de Cultura Económica.
11. Bobbio, N. (1989). "Liberalismo y Democracia". Traducción de José F. Fernández Santillán. Fondo de Cultura Económica. México
12. Bobbio, Norberto. (1986). "El futuro de la Democracia", México.

13. Bresser Pereira, Luis Carlos; Cunil Grau, Nuria. (1998) Entre el Estado y el mercado. Lo público no estatal. Lo público y los derechos republicanos. pág. 31.
14. Buchhart, Ross E. (1994). Comparative Democracy: The Economic Development Thesis. En American Political Science
15. Celedón, Carmen - Orellana, Renato, Gobernancia y participación ciudadana en la reforma de Salud en Chile (Ponencia presentada en el Tercer Foro Interamericano Subregional de Liderazgo en Salud, s.l., 2003), p. 11
16. Contraloría General de la República. (2000). Control ciudadano a la contratación estatal. Bogotá D.C: Alfa Color Editores Ltda.
17. Cunil Grau, Nuria. (1997). Repensado lo público a través de la sociedad. CLAD Editorial Nueva Sociedad pág. 24.
18. Durkheim, E. (1967). La división del trabajo social. Buenos Aires: Scarpire Editor.
19. Esquivel, Max y León, Carlos (2007). Participación Ciudadana en el Sistema de Administración de Justicia en Costa Rica. San José, Costa Rica. Editorial Arboleda.
20. GARZÓN C., Jairo A. Documento de trabajo. Tema para un ensayo. Noviembre 22 de 2001. pág. 1.
21. Kelsen, Hans. (1960). Teoría Pura del Derecho. Buenos Aires: Editorial Universitaria de Buenos Aires.
22. Krishnan, G., (2001) Increasing Information Access to Improve Political Accountability & Participation Mapping future actions in Asia Pacific Tokyo, p. 4.
23. Lechner, Norbert. La conflictiva y nunca acabada construcción del orden deseado. Siglo XXII Editores. España, 1990.
24. Lucero. Henry Leonardo, Meneses. Sandra Milena, Sundupe. Mario Fernando, y Valencia. Luz Marina. (2004). Formas de control en la actividad contractual. Tesis de Post-grado en Derecho Administrativo.

Universidad San Buenaventura Seccional Cali y Universidad Pontificia Bolivariana.

25. Merton, R., (1964) Teoría y Estructuras sociales. México.
26. Montenegro Ramírez, Verónica. (2009). Análisis de la participación en ejercicios de control ciudadano sobre la gestión pública estatal estudio de caso: CALI (2000 – 2007). Tesis de pregrado de Ciencias Políticas, Universidad Colegio Mayor Nuestra Señora del Rosario.
27. Paniagua Corazao, Valentín (2008). Democracia y política en el pensamiento de Norberto Bobbio.
28. Pascual, J. y Rebollo, O. (coords) (2005). Participación y desarrollo comunitario en medio urbano. Experiencias y reflexiones. Construyendo ciudadanía. España: IEPALA Editorial
29. Peces-Barba, Gregorio. Introducción a la Filosofía del Derecho, (Serie de Derecho), Debate, Madrid, 1983 (hay una cuarta reimpresión de 1993), p. 305.
30. Plan Nacional de Formación para el Control Social a la Gestión Pública. (2006). Participación en el control social a la gestión pública Participación en el control social a la gestión pública Momento de Sensibilización Módulo 1
31. Programa presidencial de lucha contra la corrupción y USAID. (2005). Hagamos control ciudadano, guía para su ejercicio. Bogotá D.C.: Programa de eficiencia y rendición de cuentas en Colombia.
32. Rueda. Eduardo, Betancourt. Mauricio, Cesar Nieto, Agudelo. Ricardo, Moncada. Roberto, Martínez. Luz Dary (2003). Herramientas para el ejercicio del control ciudadano. Editorial Linotipia Bolívar y Cía. S. en C. Bogotá
33. Salazar, Roxana y Ramos, José Pablo (2007). Manual sobre participación ciudadana. Serie: Ejercemos nuestros derechos.
34. Sartori, G. (2000). ¿Qué es la Democracia? Grupo Editorial Patria. México.

35. Selingson. Mitchell A., (2001). Transparencia y buen gobierno en cuatro ciudades de Colombia una encuesta de percepción ciudadana. Universidad de Pittsburgh, USAID.
36. Urreste Benavidez; Ramiro. (2001). Las veedurías como mecanismos de participación ciudadana y control social. Tesis de Pregrado de Derecho. Universidad de San Buenaventura seccional Cali.
37. Veeduría Distrital de Bogotá D.C. (2006) Cartilla de Contratación. Bogotá D.C: Editorial Mundo Empresarial Ltda.
38. Veeduría Distrital de Bogotá D.C. (2006). Entre Blanco y Gris. Bogotá D.C: Editorial Mundo Empresarial Ltda.
39. Veeduría Distrital de Bogotá D.C. (2007). Herramientas jurídicas para el control social. Bogotá D.C: Editorial Mundo Empresarial Ltda.
40. Veeduría Distrital de Bogotá D.C. (2007). Procesos de integridad y de control social en la gestión contractual Bogotá D.C: Editorial Mundo Empresarial Ltda.
41. Wolfgang Böckenförde, Ernst. 2000, Estudios sobre Estado de Derecho y democracia, Eds. Trotta. (pp.37) Madrid 2000.

PÁGINAS WEB:

- www.cali.gov.co
- Ablan, Nayibe y Vera, Ruth. (2006). *Diseño de un proceso de control para la contabilización de la obras de dominio público en Venezuela*. Revista actualidad contable Universidad de los Andes, Vol. 09, No. 12, 5-15. Extraído el 13 de Abril de 2014 desde <http://redalyc.uaemex.mx/redalyc/src/inicio/ArtPdfRed.jsp?iCve=25701202>.
- Bermúdez Soto, Jorge y Mirosevic Verdugo, Camilo. (2008). *el acceso a la información pública como base para el control social y la protección del patrimonio público*. Revista de Derecho de la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso, XXXI, 429 - 468. Extraído el 17

- de marzo de 2012 desde http://www.scielo.cl/scielo.php?pid=S0718-68512008000200012&script=sci_arttext
- Colombia es un Estado Social de Derecho, Universidad de Antioquia. (s.f). Recuperado el 2 de enero de 2014, de http://docencia.udea.edu.co/derecho/constitucion/estado_social_derecho.html
 - Lenardon, Fernando Roberto. (2007). Administración pública, control social y eficiencia. Revista Enfoques Universidad Adventista del Plata, Vol. XIX, No. 1-2, 55-88. Extraído el 12 de Abril de 2013 desde <http://redalyc.uaemex.mx/redalyc/src/inicio/ArtPdfRed.jsp?iCve=25913121006>
 - Mafla Arango, Maximino (2011). Análisis comparado de los mecanismos de participación en el ordenamiento jurídico colombiano. Experiencias exitosas de Estados Unidos de Norteamérica, Italia, Suiza y Uruguay. En Revista Entramado vol.7 no.2. Extraído el 12 de Abril de 2013 http://www.scielo.org.co/scielo.php?pid=S1900-38032011000200008&script=sci_arttext
 - Mafla Ospina, Lina María (2014) El Control Social Como Instrumento De Participación Ciudadana Aplicado A La Ley De Victimas. Artículo investigativo, para optar al título de Abogado. Universidad De San Buenaventura. Extraído el 1 de Septiembre de 2014 desde http://bibliotecadigital.usbcali.edu.co/jspui/bitstream/10819/2117/1/El_Control_Instrumento_Ciudadano_Victimas_Mafla_2013.pdf
 - Martínez Cárdenas, Edgar Enrique y Ramírez Mora, Juan Manuel. (2006). *La corrupción en la contratación estatal en Colombia una aproximación desde el neoinstitucionalismo*. Revista Reflexión Política Universidad Autónoma de Bucaramanga, Vol. 08, No. 015, 148-162. Extraído el 16 de marzo de 2014 desde <http://redalyc.uaemex.mx/src/inicio/ArtPdfRed.jsp?iCve=11001512>
 - Montilla Galvis, Omar de Jesús. (2004). *Las veedurías y su sistema estructural: Propuesta para el desarrollo del control social en*

Colombia. Revista Estudios Gerenciales Universidad Icesi, No. 090, 13-34. Extraído el 15 de Marzo de 2014 desde: <http://redalyc.uaemex.mx/redalyc/src/inicio/ArtPdfRed.jsp?iCve=21209001>

- Vargas Lleras German (2011). Estatuto Anticorrupción 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 Ministerio del Interior y de Justicia, Recuperado el 17 de septiembre de 2014, <http://www.contraloriagen.gov.co/documents/10136/49245504/cartilla-estatuto-anticorrupcion.pdf/aa1f4544-3756-40be-9f3e-6cdbc1197ef>
- Villamizar Schiller, Eddy Alexandra (2009). Presupuestos objetivos para concretar el derecho colectivo a la moralidad administrativa en la contratación estatal en ejercicio de la acción popular. Tesis de grado para optar al título de Magíster en Derecho Administrativo. Universidad Del Rosario. Recuperado el 17 de septiembre de 2014 <http://repository.urosario.edu.co/bitstream/handle/10336/2366/63512543.2010.pdf?sequence=1>

JURISPRUDENCIA

- República de Colombia. Corte Constitucional. Sentencia T -241 de 2013, MP: Dr. Luis Ernesto Vargas Silva
- República de Colombia. Corte Constitucional. Sentencia T-146 de 2012, MP: Dr. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub
- República de Colombia. Corte Constitucional. Sentencia T- 698 de 2011, MP: Dr. Luis Ernesto Vargas Silva
- República de Colombia. Corte Constitucional Sentencia C -713 de 2009 MP: Dra. María Victoria Calle Correa

- República de Colombia. Corte Constitucional. Sentencia T- 690 de 2007, MP: Dr. Nilson Pinilla Pinilla
- República de Colombia. Corte Constitucional. Sentencia C-292 de 2003, MP: Dr. Eduardo Montealegre Lynett
- República de Colombia. Corte Constitucional. Corte Constitucional. Sentencia T-596 de 2002, MP: Manuel José Cepeda Espinosa
- República de Colombia. Corte Constitucional. Sentencia C-1338 de 2000, MP: Dra. Cristina Pardo Schlesinger
- República de Colombia. Corte Constitucional. Sentencia SU-039 de 1997, MP: Dr. Antonio Barrera Carbonell
- República de Colombia .Corte Constitucional. Sentencia C- 180 de 1994 , MP: Dr. Antonio Barrera Carbonell

LEYES

- República de Colombia Decreto 1216 de 1989 por la cual se Crean los comités de participación comunitaria como respuesta a los principios de descentralización.
- República de Colombia Ley 80 de 1993 por la cual se expide el estatuto general de contratación de la administración pública.
- República de Colombia Ley 134 de 1994 por la cual se dictan normas sobre mecanismos de participación ciudadana.
- República de Colombia Ley 190 de 1995 Por la cual se dictan normas tendientes a preservar la moralidad en la administración pública y se fijan disposiciones con el fin de erradicar la corrupción administrativa.
- República de Colombia Ley 393 de 1997 por la cual se reglamentan las acciones de cumplimiento.

- República de Colombia Ley 472 de 1998 por la cual se reglamentan las acciones populares y las acciones de grupo.
- República de Colombia Decreto 1714 de 2000 por el cual se reglamenta parcialmente el artículo 32 de la Ley 489 de 1998 sobre los consejos Ciudadanos de Control de Gestión y de Resultados.
- República de Colombia Ley 850 de 2003 por la cual se reglamentan las veedurías ciudadanas.
- República de Colombia Ley 1150 de 2007 por medio de la cual se introducen medidas para la eficiencia y la transparencia en la ley 80 de 1993 y se dictan otras disposiciones generales sobre la contratación con recursos públicos.
- República de Colombia Decreto 2474 de 2008 por el cual se reglamentan parcialmente la Ley 80 de 1993 y la Ley 1150 de 2007 sobre las modalidades de selección, publicidad, selección objetiva, y se dictan otras disposiciones
- República de Colombia Decreto 4881 de 2008 Por el cual se expide el régimen de garantías en la Contratación de la Administración Pública.
- República de Colombia 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