

**ANÁLISIS JURÍDICO DE CONTRASTE SOBRE LA RELACIÓN CAUSA – EFECTO
ENTRE LA VEEDURIA CIUDADANA Y LA CORRUPCIÓN EN LA CONTRATACIÓN
ESTATAL EN COLOMBIA**

URIEL CARABALI LARRAHONDO

**UNIVERSIDAD SANTIAGO DE CALI
MAESTRIA EN GESTIÓN PÚBLICA
SANTIAGO DE CALI**

2019

TABLA DE CONTENIDO

	Pág.
RESUMEN	3
INTRODUCCIÓN.....	4
CAPITULO 1.....	8
INFORMACIÓN GENERAL.....	8
1.1 PROBLEMA DE INVESTIGACION.....	8
1.2 FORMULACION DEL PROBLEMA.....	9
1.3 OBJETIVOS.....	9
1.4 OBJETIVO GENERAL.....	9
1.5 OBJETIVOS ESPECIFICOS.....	9
1.6 JUSTIFICACION.....	10
1.7 MARCO DE REFERENCIA.....	11
1.8 MARCO TEÓRICO.....	14
1.9 MARCO JURÍDICO	16
1.1.1 METODOLOGÍA	17
CAPÍTULO 2. RESULTADOS DE LA INVESTIGACIÓN.....	18
2.1 PRACTICAS DE CORRUPCIÓN EN LA CONTRATACIÓN ESTATAL EN COLOMBIA.....	18
2.2 TRATAMIENTO NORMATIVO APLICADO A LAS VEEDURÍAS CIUDADANAS EN MATERIA DE CORRUPCIÓN.....	25
2.3 PROPUESTAS DE ACCIÓN PARA LA PONTENCIALIZACIÓN DEL FIN DE LAS VEEDURÍAS CIUDADANAS FRENTE A LA CONTRATACIÓN ESTATAL.....	55
CAPITULO 3. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES.....	69
BIBLIOGRAFÍA.....	72

RESUMEN

En Colombia, las veedurías ciudadanas solo cumplen un papel de vigías u observadores externos en las fases públicas de la contratación estatal, donde en ocasiones, pueden ejercer un control preventivo en materia de corrupción. En la actualidad, estas, poco son tenidas en cuenta o bien, las pocas que existen en Colombia, no son funcionales, debido a la falta de participación y de operatividad de la sociedad, ocasionado algunas veces por el temor al rechazo de las personas que ejercen esta labor, que se presenta por la falta de claridad sobre sus funciones y limitaciones, además, por la falta de herramientas técnicas, que les permitan ser más eficientes, presentándose una incoherencia entre estas y la contratación estatal.

Colombia hoy, se ha convertido en uno de los países que requiere mayor control en cada uno de los procesos de Gestión Pública, porque la corrupción ronda por cada una de las esferas de la sociedad, especialmente, en materia estatal.

Palabras Clave: Veeduría ciudadana, corrupción, contratación estatal.

INTRODUCCIÓN

Colombia es un país que ha tenido cinco siglos de corrupción desenfrenados en todos los niveles, pero en especial, en la contratación estatal. Solo hasta el año 2013, se puede hablar de una real implementación de una política pública anticorrupción, a pesar de que el Estatuto Anticorrupción entro en vigencia en el 2011.

La corrupción en la contratación estatal compromete gran parte de los recursos que se encuentran a cargo de las entidades públicas, como son los destinados para inversión, la contratación de bienes y servicios, en el desarrollo de proyectos, con figuras jurídicas de licitación pública, que favorecen la adjudicación a particulares con capacidad económica, operativa y financiera, donde no existe una real transparencia en los procesos de contratación afectando con esto, el bienestar colectivo.

Es claro como la corrupción genera inestabilidad y desequilibrio en un Estado Social de Derecho como lo es Colombia, y no le permite cumplir con los fines constitucionales, que le fueron encomendados; además, impide materializar los principios de libertad, equidad y dignidad; este flagelo obstaculiza la función y compromiso del Estado de ofrecer mejores condiciones de vida a sus ciudadanos, evita el acceso a la educación, salud en condiciones dignas, impide la libertad de elección, evita tomar decisiones libremente y así, se afecta el futuro de las nuevas generaciones.

El sector público colombiano presenta un alto número de quejas, reclamos, denuncias e investigaciones por los hechos de corrupción que se derivan del mal manejo de los recursos, especialmente en salud, educación, en el manejo de las regalías y subsidios otorgados para el sector agropecuario y sobrecostos en la construcción de obras de infraestructura, entre otros. Es importante resaltar que la situación política y social del país ha llevado a muchos de sus más altos dirigentes, y a personas de menor rango que laboran con el Estado, a convertirse en artífices de artimañas, para dar mal uso de los bienes de la Nación.

Con el propósito de darle transparencia al gasto público en todos los niveles y, como instrumento de prevención contra la corrupción, se expidió la Ley Estatutaria 850 de 2003, que reglamenta las veedurías ciudadanas, con la que se ha buscado vincular a la sociedad, de forma organizada, para el ejercicio de la vigilancia del buen uso de los recursos públicos, generando un compromiso a los ciudadanos, de actuar vigilantes en las actuaciones del Estado en procura de actuaciones administrativas justas.

Las veedurías ciudadanas en la actualidad cumplen una función de vigías externos en las fases públicas de la contratación estatal en Colombia, cumpliendo una labor meramente observadora y preventiva, con el objetivo de brindar apoyo en la protección y cuidado del patrimonio público, siendo en la realidad inoperante frente los casos de corrupción que se presentan en los elementos de la contratación en los que tienen injerencia. Por tal razón, el presente trabajo investigativo busca darle respuesta al siguiente interrogante: ¿Cuál es el

contraste que se presenta en la relación causa-efecto entre la veeduría ciudadana y la prevención de la corrupción en algunos elementos de la contratación estatal en Colombia?

Este trabajo investigativo es viable, útil y pertinente, ya que en él se realiza un análisis de contraste entre la funcionalidad de las veedurías ciudadanas frente a la prevención de la corrupción en las fases de la contratación estatal públicas, en las que pueden intervenir, definiendo propuestas de acción que hagan más eficiente este mecanismo de participación ciudadana y el control social, generando en la ciudadanía el cuidado por lo público.

Es importante poder mostrar en esta investigación, la importancia de que la gente pueda ejercer un control completo y directo sobre la contratación pública, si bien, no es que esta sea la solución mágica para exterminar la corrupción, pero este tipo de sensibilización puede ayudar a prevenir que muchos de los casos que se presentan, no prosperen.

Si bien, la ley ha contemplado espacios de deliberación pública, como las audiencias para rendición de cuentas y la contratación administrativa a través de las veedurías, es importante fortalecer el mecanismo de la denuncia que suministre elementos probatorios idóneos para que el ente de control inicie las investigaciones preliminares del caso o que genere observaciones.

Como objetivo general, se planteo realizar un análisis de contraste sobre la relación causa-efecto entre la veeduría ciudadana y la prevención de la corrupción en algunos elementos de la contratación estatal en Colombia. De igual forma, como objetivos específicos, se plantearon: 1. Describir la situación actual que se presenta en las prácticas de corrupción más comunes en la contratación estatal; 2. Conocer el tratamiento normativo aplicado a las veedurías

ciudadanas en materia de corrupción; 3. Definir propuestas de acciones que potencialicen el fin de las veedurías ciudadanas en la prevención de la corrupción.

Para lograr los objetivos planteados, metodológicamente se realizó una revisión documental, sistémica, planificada y metódica del rol de la Veeduría Ciudadana frente a la prevención de la corrupción en algunos elementos de la contratación estatal en Colombia, identificando herramientas suficientes que permiten hacer un análisis de casos de corrupción, normatividad nacional e internacional, así como jurisprudencia y doctrina. Se implementó un trabajo bajo la modalidad cualitativa, con un enfoque socio – jurídico, mediante un método de investigación deductivo, para el cual se aplicaron las siguientes técnicas: inicialmente se construyó un estado del arte, mediante rastreo bibliográfico, trabajos de autoridades en el tema, normatividad, jurisprudencia y doctrina sobre la problemática planteada.

CAPITULO 1.

INFORMACIÓN GENERAL

Problema de investigación

En Colombia las normas constitucionales y legales facultan a la ciudadanía para ejercer control y vigilancia a la gestión estatal. Al respecto, el Estatuto de contratación pública consagra en el artículo 66, la participación comunitaria en el ejercicio del control al sistema de contratación pública.

Entre los diversos mecanismos que existen para el ejercicio de control social, se encuentran las acciones judiciales para la protección de los derechos de los ciudadanos; ejemplo de ello, son la acción de tutela, la acción de cumplimiento, la acción popular, la acción de grupo, la acción pública de inconstitucionalidad y la demanda de nulidad de actos administrativos

De igual forma, se puede señalar que son espacios de participación ciudadana, los que ofrece las Juntas de Acción Comunal, las asociaciones de padre de familia, las veedurías ciudadanas y en las audiencias públicas. Así como son mecanismos para ejercer control, por parte de la ciudadanía: la veeduría ciudadana, el cabildo abierto y las audiencias públicas, la queja y la denuncia. (Prosperidad Social, 2016)

En este orden de ideas, existen unos mecanismos de control en la contratación pública, los cuales se encuentran consagrados en la ley 80 de 1993 y sus Decretos reglamentarios, y consisten en el procedimiento administrativo jurídicamente regulado, para que las decisiones públicas se ejecuten a través de la adquisición de bienes intermedios o terminados, la prestación de servicios o la contratación de obras públicas. Al respecto, existen seis tipos de controles a la contratación: el control administrativo, el control disciplinario, el control jurisdiccional, el control fiscal, el control político y el control ciudadano.

Ahora bien, en referencia al último control mencionado en el párrafo anterior, los artículos 103, 270, 369 de la Constitución Política, los artículos 100 de la Ley 134 de 1994 y del 32 al 35 de la Ley 489 de 1998, capítulo II artículo 9 del decreto 2170 de 2002, y los artículos 1, 4, 6, 15, 16, 17, y 20 de la Ley 850 de 2003, concordantes con el artículo 66 de la ley 80 de 1993, reglamentan las veedurías ciudadanas, quienes pueden ejercer control social a la contratación pública, y denunciar ante los respectivos órganos de control las irregularidades que encuentren. De ahí la importancia de que los ciudadanos que deseen ejercer el control sobre la gestión pública, y en especial sobre los procesos de contratación, tengan un conocimiento mínimo de este ejercicio a fin de que sus denuncias u observaciones sean lo suficientemente fundadas y que no hagan incurrir a las entidades del Estado, y en especial a las de control, en un desgaste innecesario que iría en detrimento de la actividad estatal. (Ministerio de Interior y de Justicia, 2003, p, 32-33)

- **Formulación del problema**

¿Cuál es el contraste que se presenta en la relación causa-efecto entre la veeduría ciudadana y la prevención de la corrupción en algunos elementos de la contratación estatal en Colombia?

- **Objetivos**

- **Objetivo general**

Realizar un análisis de contraste sobre la relación causa-efecto entre la veeduría ciudadana y la prevención de la corrupción en algunos elementos de la contratación estatal en Colombia.

Objetivos específicos

1. Describir la situación actual que se presenta en las prácticas de corrupción más comunes en la contratación estatal.

2. Conocer el tratamiento normativo aplicado a las veedurías ciudadanas en materia de corrupción.

3. Definir propuestas de acciones que potencialicen el fin de las veedurías ciudadanas en la prevención de la corrupción.

Justificación

Con el propósito de darle transparencia al gasto público a todos los niveles y como instrumento contra la corrupción se propuso, la Ley 850 de 2003, ley estatutaria que reglamentó las veedurías ciudadanas y de esta manera vincular a la sociedad organizada en el ejercicio de la vigilancia del buen uso de los recursos públicos, imponiéndonos el compromiso como ciudadanos de actuar vigilantes en las actuaciones del Estado en procura de actuaciones administrativas justas

Para el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), “La participación significa que la gente intervenga estrechamente en los procesos económicos, sociales, culturales y políticos que afectan a sus vidas. En algunos casos, la gente puede ejercer un control completo y directo sobre estos aspectos; en otros, el control puede ser parcial e indirecto. Lo importante es que disponga de un acceso constante a la adopción de decisiones y al poder. En términos sociales, significa intervenir plenamente en todas las formas de la vida de la comunidad. Con independencia de la religión, el color, el sexo o la raza” (Naciones Unidas, 2003). La participación ciudadana no entendida como una forma de privatización del control en los equivocados fines de reducción del Estado, sino con el propósito de favorecer a la integridad en la gestión pública y la defensa de los derechos individuales y colectivos. (p. 25).

Si bien la ley ha contemplado espacios de deliberación pública, como las audiencias para rendición de cuentas y la contratación administrativa a través de las veedurías, es importante fortalecer el mecanismo de la denuncia después de un trabajo serio y responsable que suministre elementos probatorios idóneos para que el ente de control inicie las investigaciones preliminares del caso o que genere observaciones y la llamada Función de Advertencia antes permitida al ente

de control fiscal y ahora será la comunidad quien la adelante con el fin de “advertir sobre operaciones o procesos en ejecución para prever graves riesgos que comprometen el patrimonio público (...)” (Decreto 267 2000, art. 5).

Es así que hacer un análisis de las bondades del control fiscal y la participación ciudadana en la lucha contra la corrupción sirve para continuar en el empoderamiento de la ciudadanía y conocimiento de lo público. Información que servirá para conocer de los procesos de investigación que deben agotarse para concluir en una denuncia al evidenciar un hecho de corrupción o en observaciones que generen un control de advertencia, contribuyendo en la custodia de los bienes públicos y en la integridad de las actuaciones administrativas.

Por lo anterior, esta investigación es viable, útil y pertinente, toda vez que en ella se presenta una descripción jurídica de lo que en Colombia se conoce como control social y como control institucional, a fin de generar en la ciudadanía el cuidado por lo público. En este orden de ideas, en primera medida, se contextualizarán los conceptos de promoción del control social, desde la óptica de la Contraloría General de la República o también conocido como control fiscal participativo y luego, se realizará una función de advertencia.

1. MARCO DE REFERENCIA

1.1 ESTADO DEL ARTE

En los últimos cinco años, existen algunos estudios relacionados indirectamente con el tema objeto de estudio, teniendo en cuenta que no se encontraron investigaciones relacionadas directamente con el tema.

De acuerdo con el trabajo realizado por Transparencia Internacional Colombia (2000), en el cual se realizó la sistematización de 22 experiencias de veedurías ciudadanas en Colombia,

tanto en el orden nacional, regional como local, para indagar por el papel del control social que realizan las veedurías, se plantea que los antecedentes históricos del control social en Colombia pueden hallarse en “el marco del Plan Nacional de Rehabilitación (PNR)”, debido a que a partir de este se llevó a cabo la creación de los denominados Consejos de Rehabilitación, los cuales contaban con la participación del “Gobernador o Alcalde, el Obispo del Distrito, el coordinador del Programa en el Departamento, representantes de las organizaciones cívicas o gremiales locales, representantes de las organizaciones comunitarias, representantes de las entidades públicas del PNR y partidos políticos”.

Las investigaciones de Lugo (2010) y Rose (2012) coinciden en los planteamientos hechos por Transparencia por Colombia (2000) al ubicar las primeras experiencias de control social en Colombia a partir del decreto 1512 de 1989 expedido durante el gobierno de Virgilio Barco, “Por el cual se crean las veedurías populares para el Plan Nacional de Rehabilitación” y en la posterior creación de los COPACOS.

En el texto de Roldan, Betancur, Gómez, Guerra, Obando, Posada, et al (2014) se toma como antecedente fundamental para entender el concepto de control social, el “derecho a la participación, y en éste concretamente, al derecho a participar en la vida política”.

Adicionalmente la declaración universal de los derechos humanos, desde la que, en términos jurídicos, se reconoce el derecho que tienen todas las personas a participar en el gobierno de su país, y de manera puntual el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, desde el que se reconoce: (...) el derecho a participar en la dirección de los asuntos públicos,

directamente o por medio de representantes libremente elegidos; votar y ser elegidos en elecciones periódicas, auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores y tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país.

Para considerar el ámbito internacional, se seleccionó una investigación de México, en la se analiza la figura de la “Contraloría Social”, en esta Fernández (2012) plantea que en el Programa Nacional de Solidaridad- PRONASOL en 1988, se puede ubicar uno de los primeros esfuerzos por generar mecanismos de participación directa de las comunidades en la planeación, dirección y ejecución de en cuanto a obras y manejo de recursos públicos.

En el estudio de Lovera (2014), también se parte de los lineamientos fijados por la constitución, pero adicional a esto se presenta el Estado Social de Derecho y la implementación de políticas públicas desde los enfoques territorial, poblacional, diferencial, de derechos y de inclusión social, los cuales según el autor “buscan 33 promover la participación ciudadana para el control social de los servicios sociales que concretan lo formulado como marco de acción estatal.” Además se plantea la Accountability Horizontal, Vertical y Societal desde Peruzzoti y Smulovitz, señalando que permiten “crear herramientas institucionales de control que involucren la sociedad civil para controlar las amenazas contra el Estado en temas políticos, sociales, económicos, culturales entre otros.” (2014:23).

Por otra parte, en la caracterización realizada por la Universidad Nacional de Colombia - Sede Medellín- (2015), en 16 municipios de Antioquia, se presentan la ética y la cultura de la

legalidad como los conceptos clave alrededor de los cuales se hace el estudio, para esto se apoyan en autores como A. Cortina y Falconi, desde los cuales se plantea que la ética en la función pública se asume “como la observancia de las normas y leyes, el correcto y eficiente manejo de los recursos públicos, la primacía del interés general sobre el particular y ante todo el respeto por las instituciones y los fines democráticos que estas persiguen.” (2015:38). En cuanto a la cultura de la legalidad, se recogen los planteamientos de Godson, para definirla como “el conjunto de creencias, valores, normas y acciones que promueve que la población crea en el Estado de derecho, lo defienda y no tolere la ilegalidad” (Godson, 2000, citado por UNAL SM, 2015:39).

1.2 MARCO TEÓRICO

Nuria Cunill Grau, señala que, el control social exige una relación de exterioridad con el Estado y constituye una forma de participación ciudadana expresada como crítica y vigilancia sobre lo público (Cunill Grau, 2007).

Los atributos fundamentales del control social son la autonomía, es decir que debe ser externo a la administración pública o a cualquier poder público y tener incidencia para que efectivamente pueda traducirse en consecuencias sobre los actores públicos en el sentido de imponer sanciones (o premios) para conseguir los cambios necesarios (Cunill Grau, 2007).

Por su lado, la rendición de cuentas es una expresión del control social “por cuanto (...) comprende acciones de petición de información y explicaciones, así como la evaluación de la

gestión y la incidencia de la ciudadanía para que esta se ajuste a sus requerimientos” (Departamento Administrativo de la Función Pública, 2010).

La importancia de la participación ciudadana en la prevención de las consecuencias dañinas derivadas de los actos de corrupción se enmarca, como lo diría García de Enterría, en una “actuación cooperativa, en que el administrado, sin dejar de actuar como tal y sin cumplir funciones materialmente públicas, secunda con su actuación privada el interés general”. (García de Enterría y Fernández Tomás-Ramón, 2005, p.79).

Tal actuación corresponde a la materialización del principio democrático como uno de los pilares centrales en la formación del sistema de Derecho Administrativo (Abmann, 2014, p.19-38), a través del cual la administración pública articula todos sus mecanismos para lograr la participación concreta de los ciudadanos en sus decisiones.

Entonces el derecho administrativo contemporáneo se ha reconocido la necesidad de reforzar la legitimación en general y la legitimación democrática de la administración pública en el sentido de que ya no basta la legitimación derivada del simple respeto de la legalidad (...) propia del Estado liberal de derecho, sino que es necesario que existan otras fuentes de legitimación de la actuación administrativa. Esta situación es el resultado de los diversos cambios en el quehacer de la administración pública, pero, especialmente, de la crisis de la democracia representativa y de la incorporación de la democracia participativa, junto con el fortalecimiento de los poderes de intervención y de decisión de la administración pública [...] (Santos, 2016, p. 448).

En términos de Cunill a “la intervención de particulares en actividades publicas en tanto portadores de determinados intereses sociales” (1991, p. 56). Entendida y adecuada a nuestro caso, como la participación ciudadana en el plano de la gestión pública y no en el estrictamente político (Ferrero y Hoehn, 2014, p. 15-16). Lo que supone que dicha intervención está vinculada directamente a la producción de bienes y servicios por parte de la administración pública y las actividades que se derivan de este proceso. Bien sea a través de la participación consultiva, resolutive, fiscalizadora y de ser posible, en la ejecución (Ferrero y Hoehn, 2014, p. 15-16).

1.3 MARCO JURÍDICO

El marco jurídico que fundamentó la presente investigación fue:

Constitución Política de Colombia, artículos: 1, 2, 40, 103, 152 y 270.

Ley 80 de 1993. Por medio de la cual se establece el Estatuto General de la Contratación Pública.

Ley 134 de 1994. Se dictan normas sobre mecanismos de participación ciudadana.

Ley 489 de 1998. Por medio de la cual se dictan normas sobre la organización y funcionamiento de la Administración Pública

Ley 850 de 2003. Por medio de la cual se reglamentan las veedurías ciudadanas.

Ley 1474 de 2011. Por medio de 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.

Decreto 4632 de 2011. Por medio de la cual se reglamenta parcialmente la Ley 1474 de 2011, en lo que se refiere a la Comisión Nacional para la Moralización y la Comisión Nacional Ciudadana para la lucha contra la corrupción y se dictan otras disposiciones.

Decreto 1082 de 2015, por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo de Planeación Nacional.

Ley 1757 de 2015. Por la cual se dictan disposiciones en materia de promoción y protección del derecho a la participación democrática.

1.4 METODOLOGÍA

Esta investigación se elaboró bajo un tipo básico, con un enfoque socio- jurídico, cuya información es cualitativa. Se utilizó el método de investigación deductivo, por cuanto se adelantó directamente, y a modo tentativo, una representación general y abstracta de los hechos.

Las técnicas de investigación que se utilizaron para la recolección de información, como fuentes primarias fueron: la revisión de bibliográfica de literatura, doctrina, leyes, códigos, tesis, monografías, el análisis de normas internacionales, nacionales, en la Constitución, y legislación

colombiana, y la observación de jurisprudencias de la Corte Constitucional, todo referente al tema objeto de estudio. Con fuentes secundarias, se tuvo el análisis y tabulación de toda la información primaria recolectada. Por ser información netamente cualitativa proveniente de fuentes secundarias, el procedimiento metodológico para el análisis fue el recomendado por el paradigma hermenéutico a través de la caracterización, codificación e inferencia.

CAPÍTULO 2. RESULTADOS DE LA INVESTIGACIÓN

2.1 PRACTICAS DE CORRUPCIÓN EN LA CONTRATACIÓN ESTATAL EN COLOMBIA

2.1.1 La Contratación Estatal. En Colombia la contratación administrativa se ha regido por normas muy dispersas y esto llevó a los inspiradores de la Ley 80 de 1993 a la idea de crear unas normas que regularan en forma armónica y uniforme la relación contractual entre el Estado, en todas sus manifestaciones y los particulares.

Mediante el Decreto 2170 de 2002, por el cual se reglamenta la Ley 80 de 1993, el Gobierno desarrolla el principio de la transparencia de la contratación, introduciendo mecanismos que obliguen a las entidades a hacer una selección objetiva de los contratistas, dándole mayor importancia a la publicidad de los actos de la contratación y unas exigencias especiales en la confección de los pliegos de condiciones y términos de referencia, obligando a

que se publiquen por medios que lleguen a la población y les permita participar con sus sugerencias en dicha elaboración.

Los procesos de contratación emprendidos por entidades estatales están destinados al cumplimiento del principio de interés general, ya que el contrato público es un instrumento jurídico que utiliza el Estado para cumplir sus finalidades y deberes (Valencia Tello, 2015) comprometido en todo momento el erario. Así, la contratación pública se convierte en una herramienta estratégica para la debida ejecución de las políticas públicas, planes y proyectos trazados por los Gobiernos y las entidades públicas.

El gasto público ejecutado mediante la contratación estatal tiene una función importante en el fenómeno de la economía y también influencia de diversas formas el desarrollo del capital físico y humano de las sociedades, pues contribuye de forma significativa al crecimiento económico y al aumento del producto interno bruto –PIB- de los países.

La contratación pública es una de las actividades más vulnerables a la corrupción porque en el proceso interactúan los sectores público y privado, y en consecuencia es posible crear diversas oportunidades para que los funcionarios públicos o los privados desvíen fondos con el objetivo de conseguir ganancias particulares. Así, los intereses económicos, el volumen de las transacciones y la interacción estrecha entre el sector público y el sector privado hacen que la contratación pública sea especialmente vulnerable al perfeccionamiento de escenarios corruptos (OCDR, 2010).

Estos riesgos, y la importancia estratégica de los procesos contractuales públicos, han fomentado el interés del legislador por circunscribir el proceso de gestión contractual a modelos regulatorios que ayuden a concretizar los intereses del Estado, para garantizar la observancia de los principios de transparencia, selección objetiva, moralidad, responsabilidad, economía, publicidad legalidad, buena fe, entre otros.

No obstante, es evidente que no es fácil mantener sanos equilibrios entre el principio de legalidad, y la autonomía de la voluntad, ambos principios necesarios para la Contratación Estatal.

Al respecto Colombia Compra Eficiente (2017), afirma que el sistema de contratación estatal presenta fallas en su capacidad para apoyar oportunamente la ejecución de los planes de inversión y funcionamiento del Gobierno. También, los frecuentes escándalos de corrupción evidencian la falta de eficacia del sistema para garantizar el cumplimiento de los principios y normas constitucionales y legales vigentes, limitando las posibilidades de acceso a mejores ofertas.

Las continuas reformas de iniciativa gubernamental para mejorar el sistema de contratación pública han sido parciales y reaccionarias. La complejidad y rigidez del sistema, en muchas ocasiones, no solo dificulta la debida gestión de los asuntos contractuales en todas las entidades estatales, sino que también genera falta de seguridad jurídica para la toma de decisiones estratégicas en la Contratación Pública.

Adicionalmente, la dificultad de la Contratación Pública ha aumentado en los últimos treinta años, debida en parte a que todos los gobiernos han diversificado las adquisiciones de bienes, obras y servicios, aumentando también la participación del sector privado en el desarrollo de las diversas funciones públicas que el Estado tiene a cargo.

2.1.2 El flagelo de la corrupción en la contratación estatal. La Contraloría General de la Nación, define la corrupción como el conjunto de actos mediante los cuales, los funcionarios públicos y sus asociados en el sector privado, utilizan su poder institucional y económico, para hacer un uso indebido de los recursos públicos en beneficio propio. (citado por Martínez, 2009).

Se encuentra ligada con tres comportamientos: la agilización de trámites; el abuso del poder político para ser favorecido en procesos de contratación en detrimento del patrimonio público y en la asignación del gasto o la realización las inversiones, y la tolerancia en el abuso de la posición dominante de algunos grandes grupos económicos en detrimento de usuarios, consumidores y la pequeña empresa, mediante la expedición de normas. Este último conocido como corrupción de cuello blanco al comprender a la burocracia, a la élite social y al alto mundo económico del país.

Al respecto, Luis Jorge Garay (2002), profesor universitario e investigador, señala que “la corrupción es profundamente inequitativa, desigual y tiene impactos en términos de exclusión social muy preocupantes... crea obstáculos directos para el acceso a los servicios públicos, afectando más que proporcionalmente a los pobres en términos de costo y oportunidad...”.

Para el Banco Mundial la corrupción posee tres variantes: captura del Estado, en referencia a la capacidad de las empresas para afectar la formación de reglas básicas del juego (sistema normativo y reglamentario) a través de pagos privados a funcionarios públicos y políticos; la influencia administrativa, en la que, aunque se obtienen los mismos resultados no se efectúa pago alguno; y la corrupción administrativa, que incluye sobornos en conexión con la implementación de leyes, reglas y regulaciones existentes. (Citado por Arteaga, 2005).

Otro de los elementos importantes en el estudio de la corrupción es el ambiente de impunidad, que impide evidenciar los costos de la ilegalidad y que, por el contrario, configura un mensaje opuesto al socialmente deseable: la ilegalidad es rentable pues sus costos son mínimos. Así mismo debe destacarse la abstracción del sujeto transgresor y de las mismas conductas, lo que dificulta su identificación.

La corrupción viola los derechos políticos y civiles, y atenta contra la democracia al distorsionar o invalidar las instituciones y procesos políticos y debilitar el papel del poder judicial y de los agentes del orden. La corrupción también infringe los derechos económicos y sociales al impedir el acceso equitativo a servicios públicos como la salud y la educación, y distorsiona los procesos de toma de decisiones sobre la adjudicación de recursos.

2.1.3 Casos de Corrupción en la Contratación Estatal en Colombia. Haciendo referencia al flagelo de la corrupción en Colombia, en especial, en la contratación estatal, y si de enunciar casos de corrupción se trata, se cuenta con una larga lista en la historia de este país.

Existen casos muy sonados en el país, como el de Foncolpuertos, cuyo desfalco tuvo un costo de 2,5 billones de pesos, así como el caso de corrupción, llamado carrusel de la contratación en Bogotá, cuyas pérdidas ascendieron a los 2,2 billones de pesos, efectuado por el entonces alcalde de dicha ciudad Samuel Moreno y su hermano el ex senador Iván Moreno, quienes lideraban una red de contratistas, políticas y abogados para contribuir irregularmente grandes obras distritales y nacionales. El primero, condenado a 24 años de prisión, y el segundo, fue condenado a 14 años de cárcel, y más de 110 personas han sido procesadas por el caso.

En materia de salud, se encuentra el caso de la EPS Saludcoop, cuyo desfalco ascendió 1,4 billones de pesos, en donde el ex presidente de dicha entidad, Carlos Palacino, es investigado por millonarios recobros que a través de esta le hacía al Estado, y que eran utilizadas para pagar bonificaciones, finca raíz, viajes e inversiones en el extranjero.

Y uno de los casos de corrupción estatal más recientes, es el de la multinacional Odebrecht, que, hasta la fecha, suma 11,5 millones de dólares en pérdidas para el Estado, y que consistía en la defraudación mediante sobornos, obteniendo contrato de grandes obras en el país. En la actualidad este caso de corrupción tiene cuatro capturados: el exsenador Otto Bula, el ex viceministro de transporte Gabriel García Morales y el ingeniero, contratista Alberto Cardona y el Fiscal Rodrigo Aldana.

Pero si de corrupción se trata, basta con observar al interior de los mismos entes de control, como quedó evidenciado el pasado diciembre de 2016, cuando se denunciaron a

funcionarios de la Contraloría de Bogotá, que cobraban por no iniciar o continuar con las investigaciones contra un contratista de una obra de la localidad de Usme de la ciudad de la capital colombiana.

Ahora, si en la capital llueve, en el resto del país no escampa, tal y como lo determinó la Fiscalía General de la Nación al abrir la investigación conocida como “Bolsillos de Cristal”, en la que se encuentran involucrados tanto dirigentes públicos, empresarios, miembros de la comunidad Wayúu como a funcionarios judiciales del Departamento de la Guajira, conforme lo afirma el Fiscal General y que versa sobre hechos que rodearon el robo sistemático de millonarios recursos que debían destinarse a la atención de la población más vulnerable y específicamente para sectores como salud, educación, alimentación, atención a la primera infancia, obras públicas, entre muchos otros, en una población en la que la población muere de sed y de desnutrición.

Hechos de corrupción que impide la efectividad de los derechos de la población colombiana, en razón a que no es un problema de falta de recursos, sino del descarado robo de los recursos públicos, como se evidencia en el caso de la Guajira que ha recibido partidas de transferencias per cápita iguales al promedio, pero también ha recibido recursos de regalías que superan los recursos de SGP aproximadamente en 50%, y, sin embargo, la cobertura promedio de acueducto y alcantarillado decreció en 17%, entre 1996 y 2003.

Ante los frecuentes y groseros casos de corrupción, en el año 2011 el legislador expidió la Ley 1474, orientada a fortalecer los mecanismos de prevención, investigación y sanción de actos de corrupción y la efectividad del control de la gestión pública que coincide con el destape de

una serie de escándalos de corrupción y malos manejos en la contratación pública. Ya conocida la triste pero dicente frase: “hecha la norma, hecha la trampa” y ante el gran número de normas, trámites y requisitos, es claro que no basta con la expedición de la norma para solucionar un problema que posee un fondo que va más allá del papel y que implica esfuerzos desde diversos frentes para acabarlo.

2.2 TRATAMIENTO NORMATIVO APLICADO A LAS VEEDURÍAS CIUDADANAS EN MATERIA DE CORRUPCIÓN

Las veedurías ciudadanas tienen unas funciones establecidas en la ley 850 (2003) en el título III. “Promover el liderazgo, vigilar los procesos de planeación y calidad de las obras e inversiones, recibir informes o sugerencias que presenten los ciudadanos, solicitar supervisores y avisar cualquier acto inadecuado” (p.10, art. 15c).

El fin de las veedurías ciudadanas es vigilar todo acto de corrupción y velar por la voz de los ciudadanos, siendo estos participe en el momento que deseen denunciar una conducta maligna a las autoridades. La constitución política (1991) decreta “Cualquier persona natural o jurídica podrá solicitar de la autoridad competente la aplicación de las sanciones penales o disciplinarias derivadas de la conducta de las autoridades.” (art. 92). En este sentido es como se puede ver cualquier persona, tiene derecho a denunciar y ser partícipe de un proceso de anticorrupción.

La Constitución Política de 1886, no tenía en cuenta la participación de la comunidad en la gestión pública en el ámbito global y en este sentido, impedía que los ciudadanos afectados

por tal decisión de la administración, opinaran, analizaran, fiscalizaran, exigieran y controlaran la inversión de los recursos; en pocas palabras, las decisiones del Estado eran totalmente aisladas, sagradas e incuestionables para el pueblo, lo cual no existía una voz y democracia en la sociedad. “Uno de los cambios más fundamentales del siglo XXI es la profundización gradual de la interconexión con grupos humanos. Esta dinámica continúa operando dentro de tres ejes políticos, a saber, la democracia, la ciudadanía y la participación política” (Orozco, S.F, p. 1).

Ante este derecho, varios ciudadanos comenzaron hacer protesta para la reclamación de participar en el pueblo y con la asamblea Nacional se dio la democracia Participativa, haciendo parte de esto las veedurías ciudadanas, como un mecanismo de participación y vigilancia en la gestión pública en cuanto a un proyecto, servicio público o contrato, garantizando la participación ciudadana como veedor institucional.

La Constitución política (1991) dispone: “Colombia es un Estado social de derecho organizado en forma de República unitaria, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana” (art. 1). Dado lo anterior, se debe garantizar el derecho de los ciudadanos en participar de forma ética antes las corrupciones que presente el país, como lo señala la constitución política (1991) en el artículo 2°:

El Estado debe facilitar la participación de todos los ciudadanos, en cuanto a las decisiones que los afectan en la vida económica, administrativa y cultural de la nación, por esta razón es recomendable que a los ciudadanos se les capacite y tengan conocimiento de sus derechos y obligaciones en el país. (art. 2°).

Es obligación del Estado colombiano que los ciudadanos tengan derecho a las decisiones que se tomen y puedan afectar su vida tanto social como económicamente. Un ejemplo más claro en cuanto a la Constitución política (1991) título II es:

[...]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. (art.103).

Es así como la Constitución Política de Colombia consagra diferentes tipos de control, pero el que interesa a esta investigación es el denominado control social, en lo que a veeduría o participación ciudadana se refiere a implementar estrategias para incentivar de una manera agresiva el papel de las veedurías.

El control social es una forma de participar que permite a los individuos u organizaciones influir en el tiempo, modo y lugar que se desarrolla la gestión pública, con el fin de contribuir al buen uso de los recursos, prestación y el cumplimiento de los fines del estado.

El adecuado control social, mejora la administración pública, controla bienes y servicios para satisfacer las necesidades de la sociedad y confianza. De este modo, la Constitución política (1991) consagra la Democracia participativa en el país y orienta hacia la constitución de

veedurías ciudadanas para ejercer el control y la inspección de la gestión pública en niveles de administración pública, igualmente es un mecanismo para vigilar procesos, electorales, políticas, y entre otras.

Las Veedurías ciudadanas la pueden constituir todos los ciudadanos en forma plural o a través de organizaciones civiles, tales organizaciones según Guerrero (2010) son “organizaciones comunitarias, profesionales, juveniles, sindicales, benéficas o de utilidad común, no gubernamentales, sin ánimo de lucro” (p.1).

Son constituidas con arreglo a la Ley, tal como lo expone la revista Espectador (2015): Al decir que las Veedurías ciudadanas están reglamentadas por la Ley 850 de noviembre de 2003 y se definen como organizaciones sin ánimo de lucro, conformadas por un grupo de ciudadanos que pretenden hacer seguimiento a las gestiones de la administración pública dentro de su municipio, pero muy especialmente a los presupuestos asignados para obras de infraestructura y desarrollo. (p1).

De igual forma, la ley establece seguimiento en la educación, seguridad y demás decisiones administrativas que toman los alcaldes por complacencias o caprichos. La ley 850 (2003) decreta que “El procedimiento para conformar las veedurías ciudadanas es la elección democrática de los veedores, acta de construcción, inscripción a personería o cámara de comercio, registro de veeduría y los veedores no pueden ser funcionarios públicos” (art.1, d).

Es así como los Veedores se eligen en forma democrática, mediante la elaboración de un escrito, en el cual conste el nombre de los individuos, documento de Identidad, el centro de la Vigilancia, y lugar de residencia. La ley 850 (2003e) en el título II decreta que: Las veedurías deben obrar en su organización y funcionamiento en forma democrática y participativa definiendo claramente que sus integrantes tienen iguales derechos y obligaciones y que las decisiones se tomarán preferentemente por consenso o en su defecto por mayoría absoluta de votos. (art. 7, e).

De lo anterior, se observa que el fin de las veedurías es la democracia y participación de los ciudadanos con ética, donde tengan compromiso con la nación, no olvidando las necesidades de la sociedad y la voz de los ciudadanos. Por otra parte, la Inscripción, en cuanto a la Veeduría ciudadana, se ejecuta ante las personerías municipales y Cámaras de Comercio. Aponte Santos (2007) conceptúo que. “Las veedurías pueden empezar a ejercer sus funciones, con la inscripción en la personería o la Cámara de Comercio, ya sea del acta de constitución propiamente en el primer caso o de la reforma estatutaria en el segundo.” (p. 25).

Es así como las veedurías pueden ampliar el campo de acción a otros territorios, instalando sedes u oficinas y para que esto se pueda dar es necesario establecer un domicilio de sucursales o principal que dependan en otros lugares del territorio Nacional.

El fin de las veedurías ciudadanas y sus objetivos están enmarcados en promover una participación dinámica en la ciudadanía y comunitaria en la toma de decisiones, como también apoyando las labores de las personerías municipales en la promoción y fortalecimiento de los procesos de participación ciudadana y comunitaria. Así mismo, las veedurías ciudadanas velan

por los intereses de las comunidades en las acciones públicas y promueven el liderazgo, todo esto lo podemos encontrar en la ley 850 del 2003 (Titulo II).

Es necesario destacar a la Constitución Política de Colombia de 1886 como primer antecedente jurídico para el tema objeto de estudio, toda vez que esta Constitución se enfocó en un modelo de Estado de Derecho, donde prevalecían los intereses del Estado junto a los de la Iglesia Católica, lo que limitó la participación ciudadana y por ende su libertad de expresión, siendo uno de los factores que impidió el desarrollo legislativo hasta el año de 1991.

En la década de los 90, gracias a todos los cambios políticos, económicos y a la nueva cultura jurídica de la época, se llevó a cabo la promulgación de la nueva Constitución Política de Colombia¹, la cual es considerada como la "Constitución de los Derechos" (Universidad de Antioquia, 2012)², por cuanto reconoce y consagra no sólo los derechos fundamentales clásicos desde la Revolución Francesa por los que tanto había luchado Antonio Nariño, sino los derechos

¹ A partir de un movimiento estudiantil formado en 1989 se convoca en 1990 una Asamblea Nacional Constituyente elegida por voto popular directo, gracias a la cual fue promulgada en Bogotá la Constitución Política de Colombia de 1991. En el proceso de negociaciones de paz con los diferentes grupos alzados en armas durante el mandato del presidente Virgilio Barco, el grupo guerrillero M-19 había hecho énfasis en que uno de los principales requisitos para deponer las armas era la creación de una Asamblea Nacional Constituyente para modificar la constitución pues hasta

entonces no garantizaba la creación y desarrollo de otros partidos políticos diferentes a los dos partidos tradicionales, ni daba espacio de representación a las minorías. Ante la negativa del gobierno de hacer una consulta popular que autorizara el cambio constitucional, los estudiantes, en particular los de las universidades, decidieron hacer un movimiento a nivel nacional para que la población incluyera una Séptima Papeleta ordenándole al ejecutivo que conformara una Asamblea Nacional Constituyente. La propuesta fue acogida ya que más del 50% de los votantes incluyó la "Séptima Papeleta" con lo cual el presidente en turno, César Gaviria Trujillo, se vio obligado a cumplir con el mandato popular. De esta forma la historia de Colombia tuvo un giro sin precedentes ya que no sólo se logró un cambio constitucional sino también que el grupo guerrillero M-19 entregara las armas y se integrara a la vida política nacional, y que a las comunidades indígenas se les garantizara representación en el Congreso de la República.

² Recuperado de: <http://docencia.udea.edu.co/derecho/constitucion/antecedentes.html>

económicos y sociales, propios del Estado Social de Derecho, y los derechos colectivos, de tercera generación³. Además, se crean los mecanismos necesarios para asegurar y proteger esos derechos⁴.

Colombia, a la luz de la Constitución Política de 1991, es un Estado que posee una concepción *pluralista y democrática*, que contiene el respeto por las garantías individuales y colectivas. Por ende, la noción de participación se esparce en todo el articulado. El tránsito de la democracia simplemente representativa a la auténticamente participativa es el anhelo generalizado e interpreta una necesidad de la sociedad contemporánea en la cual el ciudadano quiere ser protagonista y no sólo el espectador, en aspectos que desde luego lo conciernen. Un buen número de figuras jurídicas de la Carta abren paso a este propósito fundamental.

Es claro que, con la Constitución Política de 1991, hay una recomposición de las deterioradas relaciones entre el Estado y la sociedad, sobre todo por el clientelismo que presionó en fuerte escala la burocracia oficial y particularmente la local. Gran parte del desarrollo institucional va a depender de la expedición de las leyes estatutarias, que adecuadamente elaboradas, encauzarán el país hacia la modernidad.

El poder democrático y participativo del pueblo, encuentra su fundamentación desde el Preámbulo desde la Constitución, tal como se expresa a continuación:

³ Dentro de los cuales se destacan, entre otros, la moralidad pública, la libre competencia económica y el derecho a un ambiente sano.

⁴ Como lo son la Acción de Tutela, la Acción de Cumplimiento, Las Acciones Populares y de Grupo, entre otros.

EL PUEBLO DE COLOMBIA, en ejercicio de su poder soberano, representado por sus delegatarios a la Asamblea Nacional Constituyente, invocando la protección de Dios, y con el fin de fortalecer la unidad de la Nación y asegurar a sus integrantes la vida, la convivencia, el trabajo, la justicia, la igualdad, el conocimiento, la libertad y la paz, dentro de un marco jurídico, democrático y participativo que garantice un orden político, económico y social justo, y comprometido a impulsar la integración de la comunidad latinoamericana, decreta, sanciona y promulga la siguiente⁵ (...). (Subrayado fuera de texto).

Este enunciado contiene una serie de metas estatales con la sociedad, con el fin de consagrar un orden jurídico democrático y participativo que garanticen un orden político, económico, y social justo. Que, a su vez, no son más que las finalidades y valores que nuestra sociedad civil políticamente aspira.

Ahora bien, el artículo 1º de la Constitución Política preceptúa que Colombia tiene un Estado democrático, así:

Colombia es un Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y

⁵ Recuperado de:
[https://www.procuraduria.gov.co/guiamp/media/file/Macroproceso%20Disciplinario/Constitucion Politica de Colombia.htm](https://www.procuraduria.gov.co/guiamp/media/file/Macroproceso%20Disciplinario/Constitucion%20Politica%20de%20Colombia.htm)

pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general⁶.

La democracia se define como el gobierno del pueblo, el cual escoge por medio del voto a sus representantes. Esta noción de elección popular es la base de la democracia representativa. Sin embargo, con la nueva Constitución, no sólo persigue una democracia representativa sino participativa. Lo anterior, debido a que a los ciudadanos se les otorga espacios suficientes para que ejerzan influjo permanente en las decisiones públicas.

La efectiva participación es una de las finalidades esenciales perseguidas por el Estado a partir de la Constitución del 91, lo anterior, se consagra al tenor del artículo 2 de la Constitución:

Artículo 2. 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. (Subrayado fuera del texto).

Lo anterior se irriga en distintos escenarios de la vida nacional. La participación política que se traduce en el derecho a conformar y controlar el poder político (art. 40 C.N.) y la participación en la conformación y modificación del ordenamiento jurídico (art. 174).

⁶ Ídem.

La participación administrativa que según Álvaro Tafur Galvis (1993), tiene las siguientes modalidades:

La procedimental, que se ejerce a través del derecho de petición y el derecho a pedir informaciones (art. 23) y la participación educativa (art. 45 y 68).

La participación ciudadana, efectiva en la discusión de los planes de desarrollo y modificaciones correspondientes, sujeto a la correspondiente Ley Orgánica del plan (art. 342); la participación en la prestación y control de los servicios públicos (art. 369); la participación de la regulación de la calidad de los bienes y servicios (art. 78).

Como justificación de lo anterior la Corte Constitucional mediante la sentencia C- 089 de 1994, manifestó que:

Las relaciones entre el Estado y los particulares se desenvuelven en un marco jurídico, democrático y participativo como claramente aparece en el preámbulo de la Constitución y es reiterado en el Título I de los principios fundamentales. (...) En materia del ejercicio del poder político y social por parte de las personas, la Constitución de 1991 representa la transferencia de extensas facultades a los individuos y grupos sociales.

El derecho a la igualdad, la libertad de expresión, el derecho de petición, el derecho de reunión, el derecho de información o el derecho de acceder a los documentos públicos, entre otros, permiten a los ciudadanos una mayor participación en el diseño y funcionamiento de las instituciones públicas. Los mecanismos de los derechos

fundamentales por su parte han obrado una retribución del poder político en favor de toda la población con lo que se consolida y hace realidad la democracia participativa.

En el campo de la organización política electoral se amplían los mecanismos existentes antes de la expedición de la Constitución Política de 1991. El artículo 40 consagra el derecho a participar en la conformación, ejercicio y control de poder político no solo mediante la facultad de elegir y ser elegido sino a través del ejercicio de los varios mecanismos de participación ciudadana, tal como lo son: la participación directa- sufragio-, plebiscito, referendo, consulta popular, cabildo abierto y revocatoria del mandato, tal como lo consagra el art. 103 C.N.

Teniendo en cuenta, la breve descripción de las normas constitucionales sobre las cuales se edifica la democracia participativa, es suficiente comprender que el principio democrático que la Constitución proliga es a la vez universal y expansivo. Tal como se señaló en la providencia de la Corte Constitucional en la sentencia C-089, tiene el carácter de universal, en la medida que comprende varios escenarios, procesos, y lugares tanto públicos como privados, y también porque la noción de política que lo sustenta se nutre de todo lo que vitalmente puede interesar a la persona, a la comunidad y al Estado, y sea por tanto susceptible de afectar la distribución, control y asignación de poder social.

El principio democrático será expansivo, al ampliarse progresivamente conquistando nuevos ámbitos, y profundizando permanentemente su vigencia, lo que demanda por parte de los principales actores públicos y privados un denotado esfuerzo para su efectiva construcción (Younes, 2016, p. 50).

Siguiendo, el artículo 270 de la Constitución plantea 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. (Subrayado fuera de texto).

En desarrollo de estas disposiciones la ley 134 de 1994, mediante la cual se reglamentaron los mecanismos de participación ciudadana, señaló en el artículo 100:

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

La vigilancia podrá ejercerse en aquellos ámbitos, aspectos y niveles en los que en forma total o mayoritaria se empleen los recursos públicos, de acuerdo con la Constitución y la ley que reglamente el artículo 270 de la Constitución Política." (Subrayado fuera de texto).

Con lo anterior, se resalta el objeto de las veedurías ciudadanas, las cuales obran en cumplimiento de los fines constitucionales acerca de la Gestión Pública. De acuerdo con la Constitución y la Ley 134 de 1994, el objeto de las "veedurías ciudadanas" es la vigilancia de la gestión pública, de sus resultados y la prestación de los servicios públicos en todos los niveles territoriales y en aquellos ámbitos en que se empleen recursos públicos.

Posteriormente, la ley 850 de 2003, retomando los lineamientos de la ley 134 de 1994, reglamentó las veedurías ciudadanas, fundamentalmente en los siguientes aspectos:

Las veedurías ciudadanas son un mecanismo democrático de participación, que al tenor del artículo 2 de la Ley 850, pueden ser constituidas a iniciativa de todos los ciudadanos en forma plural o a través de organizaciones civiles. Es evidente que debe mediar una manifestación de voluntad colectiva para ello.

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."

La ley 850 define claramente que el objeto de las veedurías es la vigilancia de la gestión pública. En efecto, su constitución está dirigida exclusivamente a ejercer vigilancia sobre las autoridades encargadas de la ejecución de un programa, proyecto o contrato o de un servicio público en cualquier nivel territorial en los que en forma total o parcial se empleen recursos públicos. Conceptualmente no puede darse un interés más común, que el de participar en la vigilancia de todo aquello que involucre los anhelos de la comunidad.

En la exposición de motivos el legislador fue muy categórico en afirmar que esta nueva forma de control social permitiría combatir la corrupción, flagelo que necesariamente interesa a toda la población.

Se dijo textualmente:

"(...) Resulta, entonces, inaplazable dar la batalla contra esa hidra de mil cabezas, que es la corrupción, si queremos hacer del nuestro un país viable. Para su éxito, es fundamental el comprometimiento y la participación ciudadana, para lo cual hay que vencer la apatía, la indiferencia y el escepticismo. En esa dirección apunta el proyecto de ley, reglamentaria de las veedurías ciudadanas, que estamos presentando. Su aprobación constituirá un valiosísimo instrumento en el propósito de darle transparencia a la gestión del gasto público a todos los niveles y está llamado a constituirse en el antídoto contra la corrupción, que campea en la administración pública. Al control fiscal de la Contraloría, al control disciplinario de la Procuraduría va la acción penal de la Fiscalía, se viene a sumar ahora el control social de la ciudadanía a través de las veedurías, ampliando y consolidando, de paso, los espacios de participación. De este modo, las entidades de control dejarán de ser especies de notarías públicas, que simplemente se limitan a registrar con estupor, como hechos consumados, los multimillonarios desfalcos a las arcas del Estado" (Subrayado fuera de texto).

- El objeto de las Veedurías. En este contexto, el artículo 1º de la ley 850 de 2003 define a las veedurías ciudadanas por su objeto:

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, <sic> 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. (Subrayado fuera de texto).

Dicha vigilancia, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 270 de la Constitución Política y el artículo 100 de la Ley 134 de 1994, “se ejercerá en aquellos ámbitos, aspectos y niveles en los que en forma total o parcial, se empleen los recursos públicos. con sujeción a lo dispuesto en la presente ley. (...)” (Subrayado fuera de texto).

La identificación del objeto de las veedurías se ratifica en el artículo 4º de la misma ley, así:

La vigilancia de la gestión pública por parte de la Veeduría Ciudadana se podrá ejercer sobre la gestión administrativa, con sujeción al servicio de los intereses generales y la observancia de los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad, y publicidad.

Será materia de especial importancia en la vigilancia ejercida por la Veeduría Ciudadana la correcta aplicación de los recursos públicos, la forma como estos se asignen conforme a las disposiciones legales y a los planes, programas, y proyectos debidamente aprobados, el cumplimiento del cometido, los fines y la cobertura efectiva a los beneficiarios que deben ser atendidos de conformidad con los preceptos antes mencionados, la calidad,

oportunidad y efectividad de las intervenciones públicas, la contratación pública y la diligencia de las diversas autoridades en garantizar los objetivos del Estado en las distintas áreas de gestión que se les ha encomendado. 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. (Subrayado fuera de texto).

Igualmente, el artículo 5° complementa el objeto de las veedurías al extender el ámbito de la vigilancia a todos los niveles donde estén comprometidos recursos públicos, sin perjuicio de otras formas de vigilancia y control de la sociedad civil y de la comunidad.

Señala la norma:

Artículo 5. ÁMBITO DEL EJERCICIO DE LA VIGILANCIA. Las veedurías ejercerán la vigilancia en el ámbito nacional, departamental, municipal, v demás entidades territoriales, sobre la gestión pública y los resultados de la misma, trátese de organismos, entidades o dependencias del sector central o descentralizado de la administración pública; en el caso de organismos descentralizados creados en forma indirecta, o de empresas con participación del capital privado y público tendrán derecho a ejercer la vigilancia sobre los recursos de origen público.

La vigilancia de la Veeduría Ciudadana se ejercerá sobre entidades de cualquier nivel o sector de la administración y sobre particulares y organizaciones no gubernamentales que cumplan funciones públicas, de acuerdo con las materias que interesen a aquellas, de conformidad con su acta de constitución, sin importar el domicilio en el que se hubiere inscrito.

El ejercicio de las veedurías se hará sin perjuicio de otras formas de vigilancia y control de la sociedad civil y de la comunidad, consagradas en las disposiciones legales vigentes y sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 167 de la Ley 136 de 1994, cuando dicha participación se refiera a los organismos de control." (Subrayado fuera de texto).

Para el desarrollo de su objeto, el art. 6º enumera como propósitos de las veedurías ciudadanas los siguientes:

- a) Fortalecer los mecanismos de control contra la corrupción en la gestión pública y la contratación estatal;
- b) Fortalecer los procesos de participación ciudadana y comunitaria en la toma de decisiones, en la gestión de los asuntos que les atañen y en el seguimiento y control de los proyectos de inversión;
- c) Apoyar las labores de las personerías municipales en la promoción y fortalecimiento de los procesos de participación ciudadana y comunitaria;
- d) Velar por los intereses de las comunidades como beneficiarios de la acción pública;
- e) Propender por el cumplimiento de los principios constitucionales que rigen la función pública;

- f) Entablar una relación constante entre los particulares y la administración por ser este un elemento esencial para evitar los abusos de poder y la parcialización excluyente de los gobernantes;
- g) Democratizar la administración pública;
- h) Promocionar el liderazgo y la participación ciudadana.

- **Las funciones de las Veedurías Ciudadanas.** La ley 850 de 2003 le fija a las veedurías funciones claras y detalladas, todas ellas enmarcadas en la vigilancia de la gestión pública. La Corte Constitucional en la sentencia C-292 de 2003, concluyó que las funciones deben ser taxativas con el fin de que no se invadan esferas públicas ni privadas, es decir, no afecten derechos de terceros, no entorpezcan el funcionamiento de la administración pública y el desarrollo normal de actividades privadas.

La Corte manifestó lo siguiente:

El artículo 16 del proyecto de ley establece las funciones de las veedurías. La disposición establece que las enumeradas corresponden a las funciones primordiales de las veedurías. De ello se desprende que la lista de funciones tiene un mero carácter enunciativo de las funciones de estas organizaciones. Este desarrollo legal sería acorde con la autonomía propia de las organizaciones privadas y con el derecho de la participación ciudadana que, en principio, no admitiría restricciones. Empero, la Corte observa que el legislador ha otorgado facultades poderosas a la veedurías, lo cual demanda, a fin de no afectar derechos de terceras personas y no entorpecer el correcto funcionamiento de la

administración pública y el desarrollo normal de las actividades privadas, que exista certeza sobre los ámbitos y eventos en los cuales las veedurías pueden desplegar tales facultades. (subarayado fuera de texto).

Propio del modelo constitucional es que la asignación o identificación de poder en cabeza de algún grupo o ente social -sea público o privado- está acompañado de desarrollos normativos dirigidos a controlar dicho poder. Tales desarrollos normativos se tornan imperiosos cuando la actividad privada puede afectar o restringir el cumplimiento de las funciones públicas.

Uno de los instrumentos más útiles para controlar el ejercicio del poder es la restricción de las funciones o actividades que pueden ejercer quienes detentan dicho poder. Por lo mismo, el legislador al establecer listas de funciones, ha de optar por cláusulas taxativas, pues es la única manera de controlar, en el plano constitucional, que las facultades no resulten en extremo abiertas o, por el contrario, tan restrictivas que anulan los espacios de autonomía de la organización." (Subrayas de la Sala)

La vigilancia de la gestión pública es una actividad que no requiere grandes inversiones y no genera utilidades en términos monetarios. Su dinámica demanda esencialmente otro tipo de insumos, como tiempo de los veedores, conocimiento de lo que se vigila, compromiso social, etc., que se verán reflejados en el éxito de la gestión.

Sin embargo, el literal g) del artículo 18 de la ley 850 señala que las veedurías deben informar a las autoridades sobre los mecanismos de financiación y el origen de los recursos con

que cuentan, caso en el cual, debe entenderse que están habilitadas para recibir y manejar recursos. Pero es claro que de acuerdo con su objeto, la ley no les permite desarrollar actividades especulativas paralelas orientadas a multiplicar esos recursos.

Las veedurías ciudadanas deben constituirse por escrito, mediante documento o acta en los que debe constar el objeto de la vigilancia, el nivel territorial, la duración y el nombre y lugar de residencia de los veedores elegidos. El artículo 3° de la ley 850 regula el procedimiento de constitución en los siguientes términos:

Para efectos de lo dispuesto en el artículo anterior, las organizaciones civiles o los ciudadanos, procederán a elegir de una forma democrática a los veedores, luego elaborarán un documento o acta de constitución en la cual conste el nombre de los integrantes, documento de identidad, el objeto de la vigilancia, nivel territorial, duración y lugar de residencia.

La inscripción de este documento se realizará ante las personerías municipales o distritales o ante las Cámaras de Comercio, quienes deberán llevar registro público de las veedurías inscritas en su jurisdicción. En el caso de las comunidades indígenas esta función será asumida por las autoridades propias.

Como se observa en el artículo transcrito, una vez elegidos en forma democrática los veedores, se elaborará el documento o acta de constitución que se inscribirá ante las personerías municipales o distritales o ante las cámaras de comercio, o dado el caso, ante las autoridades indígenas.

A su turno, el literal c) del artículo 18 impone a las veedurías el deber de definir su propio reglamento de funcionamiento y los mecanismos de regulación del comportamiento de sus miembros.

Las veedurías son independientes de los miembros que las conforman, gozan de capacidad para ser sujetos de derechos y obligaciones. En efecto, el artículo 7 de la ley 850, "Principio de Democratización", diferencia claramente las veedurías de sus integrantes. Adicionalmente, el art. 8 ibídem que consagra el "Principio de Autonomía", le otorga a las veedurías "plena autonomía" frente a todas las entidades públicas y frente a los organismos institucionales de control y dispone que los veedores no puedan ser considerados funcionarios públicos.

La Corte Constitucional en la sentencia C-292 de 2003, al revisar el proyecto de la ley 850, se refirió al principio de autonomía diferenciando claramente los veedores de las veedurías, en los siguientes términos:

El principio de autonomía es presupuesto indispensable para garantizar el éxito de las organizaciones de veedores ciudadanos y de sus integrantes, pues a la vez que los inspira, también los define. En ese sentido, su naturaleza jurídica termina revestida por los contenidos normativos derivados de la misma, lo cual constituye una garantía del ejercicio libre de la voluntad de los ciudadanos que asumen el papel de veedores, así

como de las organizaciones que los agrupan. Conjuga varios elementos a través de los cuales los veedores y las veedurías pueden ejercer sus actividades.

A su turno, el artículo 9° que plasma el Principio de Transparencia, reconoce que la Ley 850 de 2003 otorga a las veedurías derechos y deberes, además de instrumentos y procedimientos para su ejercicio.

Entre los derechos, les asiste la posibilidad de "conocer las políticas, proyectos, programas, contratos, recursos presupuestales asignados, metas físicas y financieras, procedimientos técnicos y administrativos y los cronogramas de ejecución previstos para los mismos desde el momento de su iniciación"; solicitar a los funcionarios encargados la adopción de medidas correctivas y sancionatorias a las que haya lugar, cuando no se cumpla con especificaciones o se causen daños a la comunidad; solicitar la información que permita conocer los criterios para la toma de decisiones relativas a la gestión fiscal y administrativa.

Entre los deberes está el de recibir informes, observaciones y sugerencias que le sean presentados por cualquier particular, comunidad organizada, organización civil o autoridad, en relación con el objeto de la veeduría; comunicar a la ciudadanía los avances de la veeduría realizada; definir el reglamento interno, acatar el régimen de prohibiciones e impedimentos, inscribirse en el registro, realizar audiencias públicas para rendir informes a la comunidad, informar a las autoridades sobre el origen de sus recursos.

Adicionalmente, el literal i) del artículo 15 les otorga a las veedurías la función de denunciar ante las autoridades competentes los hechos o actuaciones irregulares de los funcionarios públicos, es decir, ser parte en procesos judiciales.

- Control y vigilancia de las veedurías ciudadanas. La actividad contractual, además de estar sometida a estrictas normas que aseguran su transparencia y legalidad, fue sometida en la Ley 80 de 1993, a un control amplio de diversos organismos que vigilan la actividad del Estado, la conducta de sus funcionarios y de los particulares que intervienen en la contratación. Se le otorgan funciones en relación con la vigilancia de la contratación a la Procuraduría General de la Nación, la Fiscalía General de la Nación y la Contraloría General de la República, pero sin que su actividad pueda confundirse con la de coadministradores, situación que indudablemente genera perturbación al desempeño contractual de la Entidad. Pero, además, se permite a la comunidad el ejercicio de un control mediante la participación ciudadana que autoriza el art. 270 de la Constitución Política.

Lo cierto es que este excesivo control, de no aplicarse de manera racional, puede paralizar la administración, ya que los funcionarios encargados de la administración del contrato, únicamente tendrían tiempo disponible para atender sus requerimientos. Pero la moralidad y la transparencia en la Contratación, bien valen la existencia de un máximo control.

- **Autoridades de Control Fiscal.** La vigilancia de la Administración, se ejerce por la Contraloría General de la República, la cual se extienden también a los particulares o Entidades que manejen fondos o bienes de la Nación⁷.

Tal como lo señala la Carta Política, corresponde a las autoridades de control fiscal la vigilancia de la gestión fiscal de la administración, ya no con un criterio numérico contable, sino que comprenderá “un control financiero, de gestión y de resultados, fundados en la eficiencia, la economía, la equidad, y la valoración de los costos ambientales” pero únicamente cuando se haya liquidado o terminado el contrato. Es un control posterior y selectivo, pues el control previo quedó en manos de las autoridades de control interno de cada Entidad.

La ley establece que la intervención de las autoridades de control fiscal, sólo procederá cuando se hayan agotado los trámites administrativos de legalización de los contratos y permite que se extienda sobre las cuentas correspondientes a los pagos originados en los mismos, para verificar que se hayan ajustado a la ley y a los contratos. Una vez liquidados o terminados los contratos, según sea el caso, la vigilancia fiscal recaerá sobre ellos, para lo cual pueden solicitar los informes que estimen convenientes.

Además del control fiscal, a los funcionarios de la Contraloría se les asignan dentro de sus funciones unas complementarias con su actividad y que al igual que pasa con la Procuraduría, deben proceder, en los eventos en que el resultado de una investigación de las autoridades pertinentes. Es decir, que además de establecer la responsabilidad que sea imputable

⁷ Artículo 267 de la Constitución Política de 1991.

para la gestión fiscal, e imponer las sanciones que sean del caso, deberías promover ante las autoridades competentes, las investigaciones disciplinarias y penales, aportando las pruebas respectivas.

Corresponde a la Procuraduría General de la Nación, lo relacionado con la investigación de las conductas de los funcionarios que constituyen faltas disciplinarias en el desempeño de sus funciones, tal como lo consagra el art. 277 de la Constitución Política de 1991. Por tanto, se pueden adelantar por oficio o a petición de parte – cualquier persona-, las investigaciones para establecer las anormalidades que se presentan en la actividad contractual por parte de los funcionarios, relacionados con la observancia de los principios y fines de la Contratación Estatal.

Para tal efecto, los funcionarios de la Procuraduría adelantarán las visitas que estimen necesarias para las Entidades estatales, oficiosamente y con la periodicidad que demanda la protección de los recursos públicos y el imperio de la moralidad, legalidad y honestidad en la administración pública. La realización de las visitas se debe divulgar ampliamente para que tengan oportunidad de ser oídas en ellas, las asociaciones gremiales y comunitarias del lugar, e igualmente puede dentro de ellas, cualquier persona presentar las denuncias y quejas que considere pertinentes.

Atendiendo al resultado de las investigaciones, promoverán las acciones mediante las cuales se hagan efectivas las sanciones pecuniarias impuestas, al igual que las disciplinarias que fueren el caso, remitiendo copia de los informes a la Fiscalía, para la investigación de los delitos a que haya lugar. De las conclusiones de las visitas se harán informes escritos que se deben poner

en conocimiento de la comunidad, pero también de los jefes de las respectivas Entidades para que tomen las medidas de las cuales sean el caso.

La Constitución Política, consagra mediante el artículo 250 las funciones de la Fiscalía General de la Nación, en las cuales se está obligada a investigar y ejercer la acción penal y realizar la investigación de los hechos que revistan un hecho punible, para lo cual se procederá ya sea de oficio o por denuncia, y que sean derivados de la actividad contractual.

Para cumplir su función, se autorizó la creación de unidades especializadas en la investigación y acusación de los hechos que se cometan con ocasión de la actividad contractual, tal como lo señala el artículo 64 de la Ley 80 de 1993:

Artículo 64. 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.

La sanción disciplinaria y la penal, son independientes, al igual que el procedimiento que se siga en cada caso (Velasquez, 1996, p. 63), por lo cual un mismo hecho o conducta puede resultar sancionado por la autoridad penal respectiva y por quien adelanta la investigación disciplinaria, como igualmente puede concluir la investigación de cualquiera de ellos exonerando

al inculpado y el otro estableciendo su responsabilidad, o igualmente absuelto en ambos. De ahí, que el Código único Disciplinario, dispone que la acción disciplinaria es independiente de la acción penal, normatividad que como lo expresa Velasquez (1996), supone que en nuestro país un servidor público puede responder simultáneamente por la infiltración a ley penal y a ley disciplinaria que pudiese cometer mediante la realización de una sola conducta, sin que entre ambos regímenes se establezca jerarquía de ninguna especie.

- **Intervención de los Ciudadanos.** Al considerar que las veedurías ciudadanas son mecanismos de representación en la dinámica de la democracia participativa, en cuanto a su control y vigilancia habría que estarse a lo dispuesto para ellas en la ley especial que las regula. Sin embargo, sin perjuicio de las atribuciones dadas a las Cámaras de Comercio y a la Defensoría del Pueblo para la inscripción del documento o acta de constitución, no existe norma que determine competencia administrativa alguna para suspender o cancelar y menos aún, para anular por resolución motivada a este tipo de agrupaciones ciudadanas (Consejo de Estado, 2011, pg.3)⁸.

El artículo 66 de la Ley 80 de 1993, le otorga a la comunidad la facultad de controlar que la contratación se haga ajustada a los fines que señala la ley, con el acatamiento de los principios que gobiernan la misma. De ahí que dispongan que “todo contrato que celebren las Entidades estatales estará sujeto a la vigilancia y control ciudadano”, lo cual se logra con el concurso de las asociaciones cívicas, comunitarias, de profesionales, benéficas o de utilidad común.

⁸ Recuperado de: <http://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=65517>

Sin embargo, no pueden interferir, ni participar directamente en los procedimientos de contratación, ni mucho menos en la ejecución del contrato; su función debe limitarse a denuncia ante las autoridades competentes las actuaciones, hechos u omisiones de los servidores públicos o de los particulares que constituyen delitos, contravenciones o faltas en materia de contratación estatal, para lo cual solicitarán la documentación o las informaciones que requieran, la que debe ser suministrada oportunamente por las autoridades, quienes están en la obligación de colaborar y apoyar su gestión. De ahí, que señale la ley, “las autoridades brindarán especial apoyo y colaboración a las personas y asociaciones que emprendan campañas de control y vigilancia de la gestión pública contractual”, pudiendo ser recompensada su labor.

Las asociaciones cívicas, comunitarias, de profesionales, benéficas o de utilidad común, al tenor del artículo 66 de la ley 80 de 1993 adelantan gestiones de denuncia ante las autoridades competentes cuando las actuaciones, hechos u omisiones de los servidores públicos o de los particulares que constituyan delitos, contravenciones o faltas en materia de contratación estatal, lo que les otorga la calidad de verdaderos veedores.

Sin embargo, el Decreto 2170 de 2002, parece que va más allá en la reglamentación pues le atribuye facultades adicionales a las veedurías ciudadanas pues las habilita para intervenir en las diferentes etapas de la contratación y en las audiencias de los contratos o cualquier otra clase, sin precisar su función.

Al respecto el artículo 9 señala que:

Las veedurías ciudadanas, establecidas de conformidad con la ley, podrán desarrollar su actividad durante la etapa precontractual, contractual y postcontractual de los procesos de contratación, haciendo recomendaciones escritas y oportunas ante las entidades que administran y ejecutan el contrato y ante los organismos de control del Estado, para buscar la eficiencia institucional y la probidad en la actuación de los funcionarios públicos. Así mismo, podrán intervenir en todas las audiencias que se realicen durante el proceso.

Parágrafo. En desarrollo del inciso tercero del artículo 66 de la Ley 80 de 1993, las entidades estatales deberán convocar veedurías ciudadanas para realizar control social a cualquier proceso de contratación, caso en el cual les suministrarán toda la información y documentación pertinente que no esté publicada en la página web de la entidad. El costo de las copias y la atención de las peticiones presentadas seguirá las reglas previstas en el Código Contencioso Administrativo.

En principio hay que entender que esta intervención debe limitarse a ser veedores del proceso y a denunciar las irregularidades y no tener un papel activo en la decisión que se haya de adoptar, pues en lugar de cumplir con el fin de buscar la eficiencia institucional y la probidad en la actuación de los funcionarios públicos, lo que se convierten es en grupos de presión para las decisiones que hayan de adoptarse. Como de cualquier ciudadano podrán hacer sugerencias para la confección de los pliegos de condiciones en la oportunidad permitida en la publicación de los proyectos. Podrán hacer evaluaciones de la contratación anterior podrá presentar conclusiones a

las entidades que han de iniciar la nueva contratación, pero no podrán oponerse a una adjudicación.

Lo anterior es importante, pues si ellos pueden contradecir las decisiones de la administración o impugnar la evaluación hecha de las ofertas, su función ya no es la prevista de la ley de ser vigilantes de la conducta contractual de los que intervienen sino de los agentes de la Contratación lo que iría en contra de la norma reglamentaria.

Adicionalmente, en el párrafo del artículo en comento se estableció una obligación para las entidades de convocar veedurías ciudadanas para realizar control social a cualquier proceso de contratación, caso en el cual se les suministrarán toda la información y documentación pertinente que no esté publicada en la página web de la Entidad.

Llama la atención la expresión de control social, pues no se sabe cuál es su alcance. En principio estaría dirigido a evaluar el impacto social del contrato, su resultado efectivo frente a la necesidad invocada o la proporcionalidad de la decisión frente a las distintas necesidades que deben suplir la Entidad. Por lo demás, parece dar a entender que dichas veedurías tendrían que sufragar algunos costos de oficio.

Se concluye entonces que los controles que se ejercen a la contratación, las autoridades deben obrar acorde a Derecho, en cumplimiento de sus deberes legales y que la participación ciudadana, deben orientar a que la actividad de la administración, no haya abuso o desviación de poder, denunciando los hechos que desdibujan la función administrativa contractual. Lo anterior,

encaminado al cumplimiento de los fines esenciales del Estado (art.2 C.N.) y al interés general sobre el particular.

2.3 PROPUESTAS DE ACCIÓN PARA LA PONTENCIALIZACIÓN DEL ROL DE LAS VEEDURÍAS CIUDADANAS FRENTE A LA CONTRATACIÓN ESTATAL

Los objetivos del control social a la gestión pública, en términos del artículo 64 de la Ley 1757 de 2015, son fortalecer la cultura de lo público en el ciudadano, así como contribuir a mejorar la administración desde el punto de vista de su eficiencia, su eficacia y su transparencia, para prevenir los riesgos y los hechos de corrupción en la función pública, social y política, en particular los relacionados con el manejo de los recursos estatales. Al respecto, la Corte Constitucional ha señalado: “De igual forma, las veedurías adquieren una doble dimensión, porque además de ser un mecanismo de participación ciudadana, son la concreción del derecho a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político” (Corte Constitucional, C-292, 2003), comprendiéndose la injerencia que llegan a ostentar las veedurías en el marco político, legal y social de una comunidad.

La Real Academia Española (2017), la definición de *corrupción*, va en sincronía con los sinónimos de alterar, pervertir, echar a perder, depravar, dañar o pudrir algo. En la literatura académica sobre la corrupción existe una corriente dominante que utiliza una definición aceptada por un importante número de autores “abuso de cargo o poder delegado para beneficio privado” (Friedrich, 1989).

Dentro de esta línea, muchas líneas equiparan la corrupción exclusivamente al soborno (Heindenheimer, 2002). Sin embargo, esta definición ha sido cuestionada por otros autores, de manera que existen numerosos aportes a esta discusión, debido a que la corrupción es un término que puede ser aplicado a todas los sectores de la población; por ende, el fenómeno de la corrupción se estudia desde sus mediciones y limitaciones, tal como lo expresa González y Boehm (2011).

Los estudios sobre percepción de la corrupción han sido predominantes. Este debate ha llevado a comprobar que la corrupción es un concepto particularmente difícil de medir, que la mayoría de las mediciones están apoyadas en las percepciones subjetivas de los ciudadanos y que dada la naturaleza clandestina del fenómeno, es prácticamente imposible obtener datos objetivos confiables sobre él. Sin embargo, se han propuesto aproximaciones para estudiar el problema.

Tanto, que se amplía la esfera de la corrupción, y en la que se ha probado que la corrupción tiene costos económicos altos – sobre el desarrollo y la eficiencia económica, entre otros-, costos sociales inadmisibles – sobre la entrega y calidad de bienes y servicios públicos-, el acceso igualitario al Estado, la pobreza y la equidad, la confianza en los demás y el capital social, y los costos políticos graves- sobre la legitimidad del Estado y de la democracia, al toma de decisiones públicas en pro del interés general y la confianza en las instituciones.

Los estudios sobre percepción de la corrupción han sido predominantes. Este debate ha llevado a comprobar que la corrupción es un concepto particularmente difícil de medir, que la

mayoría de las mediciones están apoyadas en las percepciones subjetivas de los ciudadanos y que dada la naturaleza clandestina del fenómeno, es prácticamente imposible obtener datos objetivos confiables sobre él. Sin embargo, se han propuesto aproximaciones para estudiar el problema.

Para los efectos negativos de la corrupción no solo se manifiestan en el bienestar de la ciudadanía o en el detrimento de los recursos de una nación. También la continúa presencia del tema en los medios, las discusiones políticas pueden llevar a una desilusión en el propio sistema democrático y a un bajo interés en los asuntos públicos; incluso en la disminución de la participación electoral que sustenta la democracia, lo que implica una pérdida de confianza en todo el sistema.

2.3.1 Análisis Jurídico de Contraste sobre la relación entre la veeduría ciudadana y la corrupción en la Contratación Pública. Sin que importe cuántas, quiénes o con qué calidad se hagan, las políticas anticorrupción van acumulando un desalentador archivo de fracasos. Por supuesto, un gobierno debe mostrar resultados, y las campañas largas no se acompañan de operación, que hoy se estilan en la función pública. Se insiste en que la complejidad del fenómeno de la corrupción trasciende, con diferencia, los tiempos y espacios de cualquier política de gobierno enmarcada en el corto plazo y en que es del todo ineficiente, por inadecuada, cuando ataca los efectos que surgen al considerar la corrupción como causa.

Sin embargo, es claro que como se ha vislumbrado en el desarrollo de este trabajo de investigación, el pretender una conceptualización del fenómeno de la corrupción presenta ambigüedad, dado que hay que considerar que la corrupción puede ser causa de los distintos

problemas de orden social o a la vez, considerarla como una consecuencia de las dinámicas que configuran una sociedad y su cultura.

Si se acoge lo primero – *la corrupción como causa*- entonces con toda seguridad dirigirá sus esfuerzos hacia el control de los indicadores que le hacen evidente el problema: número de casos encontrados, ciudadanos en la cárcel por actos corruptos, sobrecostos en la inversión a consecuencia de actos corruptos y demás. Es claro que para seguir este concepto, se tiene que aplicar el diseño de políticas públicas y acoger el concepto de Transparencia Internacional para generar sus informes: “Abuso de poder pública para obtener ganancia privada” para luego diseñar el plan de acción y vigilar los indicadores.

Sin embargo, el vacío recae en que se desconoce los arreglos entre privados que afectan por igual a la sociedad: tráfico de influencias, control político, abuso de posición dominante y demás. Según Carolina Isaza (2013), la corrupción puede ser explicada por factores macro – características económicas y culturales de los países-, factores meso – instituciones políticas, jurídicas y administrativas- y los factores individuales – elección racional y rasgos psicológicos y morales-.

Al contrario, si se entiende a la corrupción como consecuencia, se deberá estudiar sus causas sobre las posibilidades de actuación sobre el problema más allá de los indicadores de percepción. Se entiende que el fenómeno de la corrupción trae como consecuencias como falta de confianza y la pérdida de capital social: desconfianza en el Estado y en los demás, débil tejido social, pérdida de legitimidad y credibilidad.

Dentro de esta confianza destaca en particular la baja confianza en la justicia. Se dicen también que la corrupción impide la construcción de la paz, afecta el desarrollo económico y el bienestar de los ciudadanos e impide una transformación social sostenible. Además de las consecuencias a largo plazo, es decir, referente al debilitamiento de las instituciones y en especial de las entidades territoriales y una baja gobernabilidad, y sobre todo, una democracia precaria con poca libertad de elección.

Los problemas relacionados con la democracia, se especifican la alta abstención electoral y la influencia del dinero y del fraude, además de la obvia pérdida de recursos, lo cual conlleva a la desfinanciación de temas de salud, justicia y salud. Esto, a su vez, de acuerdo con las columnas de opinión, recae en un sacrificio de la eficiencia, la eficacia y la productividad del Estado.

Teniendo en cuenta lo anterior, es claro que se establecerá a la corrupción como un proceso social de interfaz individuo – sociedad: “La corrupción ocurre entre actores como resultado de interacción social”, tal como lo consagró Rawls en su libro Teoría de la Justicia; y dicha interacción social se fundamenta en un juego de intereses, los intereses de los individuos que harán lo que sea por privilegiar los suyos sobre los de los demás; en principio todos actuamos así, y es con distintos procesos de negociación como llegamos a establecer que intereses se privilegian. Esta negociación de intereses hace posible el orden social al permitirle a cada actor aceptar las razones por las cuales deben obedecer o adherir a un acuerdo social.

Así las cosas, la contratación estatal es un mecanismo de intercambio de bienes y servicios en el marco de un mercado en el cual el Estado se comporta generalmente como consumidor; desde el punto de vista de la oferta y de la demanda, la realidad demuestra la existencia de un contexto muy complejo que detona la configuración de muchas de esas conductas catalogadas como actos de corrupción.

Pero, ¿en el entorno de la contratación pública en Colombia, y en el marco de la transparencia, son realmente aplicables las premisas mundialmente adoptadas como actos de lucha de corrupción?, o ¿qué se realicen las obras, bienes y servicios que necesita el Estado para cumplir con los deberes constitucionales y legales, más allá del reproche a conductas individuales?

La corrupción en la Contratación Pública es un tema de constante debate y reiterado análisis en el mundo entero, pero en países en desarrollo, como Colombia, se propone un cambio de perspectiva con el fin de afrontar el problema desde nuestra propia realidad y contexto histórico y cultural, por lo que entender el flagelo a partir del problema de agencia, y de las asimetría de la información, analizando la posición de cada uno de los partícipes permite dimensionarlo y tomar otras medidas más allá de la sancionatoria, la cual no ha resultado efectiva.

Es importante cambiar el enfoque de estudio de la corrupción de la contratación pública desde la visión de la necesidad de convocatorias públicas y la estigmatización de las reglas de excepción a las mismas, y concentrar los esfuerzos en lograr compras eficientes, que

verdaderamente permitan materializar los objetivos de las entidades estatales, para con base en ello justificar el cumplimiento de funciones constitucionales y legales, y la existencia misma del Estado. En otras palabras, si pagar paga para que le adjudiquen el contrato se ve compensado por el beneficio de su ejecución, opta por dicha opción de cara a la utilidad esperada.

Esta situación se magnifica por las características de la demanda: en este caso el consumidor es el Estado, representado en diferentes organizaciones o entidades cuya finalidad puede resumirse en la prestación de servicios públicos en cumplimiento de políticas públicas, de modo que todos y nadie somos dueños y, en consecuencia, no hay incentivos o motivaciones suficientes para pensar en las consecuencias positivas o negativas de una buena o mala compra de manera individual y directa, y solo se repara en ello cuando quien toma la decisión se ve beneficiado o afectado como ciudadano y administrado.

A esto se suma, por una parte, que la mayoría de los productos que adquiere el Estado se enmarcan en proyectos con componentes de especialidad que demandan activos específicos, lo que pone muchas veces en una posición de monopsonio u oligopsonio, es decir, es el único a quien pueden dirigirse los productores porque no hay otro que quiera o pueda comprar lo que venden, y por otra, que a partir de la concepción casi indiscutible de que el Estado debe adoptar procedimientos concursales, para lograr competencia entre la mayor cantidad de agentes posibles que derive en la obtención de la mejor oferta, junto con la existencia de componentes normativas que se justifican desde la función administrativa como materialización de los principios de igualdad, imparcialidad, y debido proceso, pero que en la práctica generan barreras de entrada al mercado de lo público, las entidades estatales no tienen realmente la totalidad del mercado a su

disposición, sino que solamente cuentan con quienes estén dispuestos a someterse al complejo proceso de contratación con el Estado, es decir, el Estado depende de que le quieran vender, y si no cuenta con quien le ofrezca lo que busca, simplemente no lo puede adquirir.

A su vez, todo lo anterior, se alimenta con un componente adicional cual es la dudosa reputación de las entidades estatales, determinada por la asunción de que como regla general, para acceder a sus contratos se le debe pagar al funcionario que dirige el proceso de selección, sin que sean relevantes las ventajas comparativas y las preferencias determinantes en la contratación entre privados, sumado a que durante la ejecución se acostumbra a hacer exigencias no comprendidas dentro del alcance de las ofertas presentadas por los contratistas, incluido su precio, a lo que estos acceden muchas veces para evitar problemas en el pago por la entidad contratante o complicaciones en el recibo a satisfacción y posterior liquidación de la relación contractual.

Entonces, ante este estado de cosas, cabe preguntarse si todas las conductas o situaciones que se entienden generalmente como reprochables y completamente inaceptables, y que se califican como actos de corrupción en la contratación estatal, lo son realmente, y en consecuencia, si las premisas mundialmente adoptadas como actos de lucha contra la corrupción en el marco de la transparencia son aplicables en el entorno de la contratación pública en Colombia, o por el contrario, debemos empezar por enfocarnos en el problema de inmediato de que las obras, bienes y servicios que necesita el Estado para cumplir con sus deberes constitucionales y legales de prestación eficiente y continua de servicios públicos para la

satisfacción del interés general sea una realidad en nuestro país, más allá del reproche a conductas individuales.

Es importante ser enfáticos en esta premisa, porque si la realidad demuestra que el egoísmo extrema se está convirtiendo en un problema mayor de ausencia de Estado, y el proceso de cambio social es lento y depende de coyunturas históricas específicas, necesitamos buscar medidas para lograr el máximo beneficio en la contratación pública a fin de que esta cumpla con su objetivo a partir de las condiciones existentes; entonces, lo que proponemos es enfocarnos en medidas que generan incentivos positivos en los diferentes partícipes del proceso de contratación, más que agravar los negativos, que como está demostrado, no han logrado ser eficientes y si muy costosos para la sociedad.

Por ello, es esencial dimensionar el papel del Estado en el mercado y la necesidad de aprovechar su posición del consumidor desde un punto de vista estratégico, con miras a maximizar el beneficio que debe perseguir con el contrato, con independencia de las responsabilidades personales en que incurren los partícipes del proceso de contratación en lo sancionatorio y lo civil, los cuales se encuentran completamente decantadas, pero que, a pesar de ello, no ha logrado tener el efecto disuasorio esperado.

Es necesario generar incentivos positivos a partir de la implementación real de los parámetros de planificación existentes en el ordenamiento jurídico para los contratos estatales propiamente dichos, trasladándolos normativamente a los contratos estatales especiales y educando respecto de la verdadera dimensión e importancia de su aplicación, en la medida en que, con independencia de los intereses individuales que conlleven a prácticas de corrupción y de

la responsabilidad personal que se derive de ello para los involucrados, no se sacrifique la ejecución de los proyectos y por ende no se llegue a total desperdicio de los recursos de los contribuyentes, pues esta es la situación que más nos afecta como sociedad al generar la total desconfianza en el Estado que deriva en un círculo vicioso de evasión tributaria, reducción de las fuentes de recursos disponibles y mayor tendencia a la corrupción.

Se espera entonces que la lucha contra la corrupción tenga un resultado pronto y efectivo, y se puede cambiar la percepción del Estado a partir de la efectiva materialización de las políticas públicas como resultado directo de compras eficientes, que serán en últimas compras verdaderamente transparentes.

Por lo cual es sumatorio, declarar de acuerdo con la actual alianza de los órganos de Control: tal como lo son la Procuraduría General de la Nación y la Contraloría General de la República, cuyos titulares no solo le han dedicado tiempo y horas al descubrimiento y sanción de los corruptos, sino que además, han dedicado su prestigio a conseguir el jaque mate a la corrupción, con la colaboración de la Fiscalía General de la Nación, como ente investigador de lo ilícito.

Estos órganos, han demostrado compromiso institucional y seriedad, con un cambio cultural de la comunidad o tejido social y la vigilancia y control de ellos, se llegará a un verdadero cambio.

Cuando las instituciones de un Estado y su tejido social se han corrompido, la respuesta no es otra que el cambio de la cultura imperante y ello no es posible sin con un nueva educación basada en valores y principios.

La educación de un país, es la base sólida, no sólo del progreso económico y cultural, sino para la consecución de las buenas costumbres, y ello no es posible sino con la formación desde el hogar, que influirán en el aspecto educativo, teniendo en cuenta, que la única alternativa es cambias nuestras costumbres filosófico-culturales en todos los estamentos de la sociedad.

Además de fomentar la denuncia y la protección de los denunciantes, lo cual también tiene sustento práctico, pero presente dificultades para su implementación. Se entiende entonces que la relación de los ciudadanos y la corrupción ahonde en temas no sólo de percepción, sino de formación, las cuales serán atravesadas por las metáforas y discursos y posibles soluciones, por lo que es mucho el trabajo en una sociedad que dependerá siempre del cambio y de los fenómenos sociales en los imaginarios colectivos, los cuales deben ser trabajados desde cada actor social, tales como los funcionarios públicos, ciudadanos, regiones, etc.

Para el caso del control por parte de la ciudadanía, las veedurías tendrán una estrecha relación entre un sistema de control interno y la corrupción, dado que está dada por alguna de las siguientes premisas:

- La existencia de un control interno efectivo reduce de manera considerable la posibilidad de ocurrencia de corrupción, y en caso de presentarse, el sistema la detecta oportunamente, o
- La existencia de un sistema de control interno no efectivo aumenta de manera considerable la posibilidad de la ocurrencia de corrupción, y en caso de presentarse, el sistema la detecta tardíamente o no la detecta.

Como se puede extraer de las dos premisas planteadas, la posibilidad de la ocurrencia de la corrupción radica principalmente en la efectividad o no del sistema de control interno de una organización, ya sea pública o privada. Además de dejar en consideración que el control interno es un proceso, y su efectividad siempre se medirá en el tiempo.

Para lo que nos compete, el fenómeno de la corrupción debe abordarse desde la cultura de una ética pública y de la legalidad desde los principios hacia las reglas y costumbres prácticas, solo será posible cuando tenga origen en la educación y no en el castigo como única fuente. El Estado nunca cambiará desde sus raíces si no existe una conciencia social, un compromiso individual y colectivo, un auto control endógeno, desde adentro, desde la ética de los ciudadanos. Entonces perdemos tiempo valioso creyendo que con soluciones exógenas (normas, leyes, sanciones y organizaciones) se erradica la corrupción desde sus orígenes.

Combatir la corrupción es una expresión común que representa un ideal, el cual no será posible sin el apoyo de la academia y de las Ciencias Sociales; por eso se requiere, al interior de esta, adelantar investigaciones que permitan planificar transformaciones institucionales mediante un trabajo mancomunado y solidario en diversas disciplinas, todas en una sola causa. Ciencias

tales como la economía, la sociología, la ética, la ciencia política, las ciencias de la administración y de controles, la Filosofía, la seguridad jurídica y el Derecho con una participación más actividad del derecho administrativo y constitucional en nuevos diseños institucionales. En ese escenario cabe un diseño de acción social en los casos más patentes de corrupción sustentados en la primera parte y que hacen de la crisis de la sociedad un estado decadente del sistema y el modelo.

Se evidencia entonces que analizar la corrupción demanda mejores instrumentos para erradicarla, como la identificación y comprensión integral de las instituciones no formales. En esa batalla tendrán pocas probabilidades de éxito si no se analizan el modelo económico y las reformas de las últimas dos décadas, que sin proponérselo han facilitado que corruptos hagan alianzas políticas o con grupos criminales. Todo lo anterior, impone fortalecer las instituciones públicas con criterios de innovación, tecnificación y mérito.

Es esencial que las veedurías ciudadanas promuevan la defensa del patrimonio público, de sus presupuestos y rentas, propiciando contrataciones transparentes y eficientes, así como salvaguardar bienes colectivos como las riquezas naturales renovables y no renovables. Para alcanzar con eficiencia ese objetivo la seguridad jurídica es una eficaz aliada, en una dimensión multidisciplinaria en el siglo XXI, a fin de fortalecer las instituciones y los medios de control. Por lo cual deben estructurarse nuevas tareas de defensa en el ámbito del derecho penal, en el campo del Derecho Administrativo y Constitucional mediante acciones populares, demandas de inconstitucionalidad, medios de control para la nulidad de actos administrativos y contratos que favorecen a corruptos, extinciones de dominio, levantamiento de velos societarios para la responsabilidad corporativa de grupos empresariales nacionales y multinacionales.

La ética y la educación son los dos factores para que la corrupción deje de anidarse en las estructuras de la sociedad. Actualmente este fenómeno se encuentra exacerbado en Colombia. La percepción de indignación puede crecer y ese factor deteriora la ética en las bases sociales en dos sentidos: por una parte, incentiva el arribismo y la búsqueda del dinero fácil, por otra, promueve una reacción social en contra. Ese repudio es un factor de gran oportunidad para robustecer un proceso educativo de respeto de lo público, alcanzar la transparencia, el respeto de la legalidad y la probidad como valor.

Esta es una línea de acción urgente que por una afortunada coincidencia se está priorizando en los organismos de control y que demanda un tejido social e institucional. Se deben promover líneas de proyectos empíricos, redes sociales de ciudadanos y universitarios, líneas de investigación en los campos que aquí se proponen como prioritarios tales como las regalías, la educación, la tecnificación del empleo público, las contrataciones, todo lo anterior con énfasis en los recursos para la juventud y la infancia. En esas acciones afirmativas deben avanzar todo el aparato estatal, el sector privado y la academia. Ciertamente este es un proceso complejo que, como se demostró es viable y será algo inevitable si se desarrolla con el compromiso de todos.

CAPITULO 3. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

La participación de la sociedad civil como socio, debe dar paso a un control efectivo de lo público en miras de erradicar la corrupción. Pero además la sociedad debe actuar como responsable y no considerar el problema como algo externo que no le compete, pues cada voto que se vende contribuye al debilitamiento de todo el sistema, afectando a toda la población.

No es una tarea fácil, pues en el ámbito de las necesidades, prevalece la inmediatez del beneficio obtenido por la venta de votos, pero se desconocen las implicaciones reales del flagelo y el verdadero precio que se paga por este aparente beneficio. De otro lado, la sociedad requiere de un apoyo técnico y jurídico además de una articulación para lograr el empoderamiento en el proceso de construcción de derechos.

La intolerancia contra la corrupción y el convencimiento de la posibilidad de un cambio en el presente y no en un futuro indeterminado, es clave para combatir la corrupción, a partir de la sociedad y de la comprensión del dispositivo corruptor como herramienta política que impone políticas y medidas que favorecen a los imperios económicos y agravan el problema en la medida en que se debilita el Estado sin que se resuelva la figura lesiva. En el camino de poner freno a las conductas corruptas, se encuentra la disposición de la información de las entidades públicas en páginas webs y la disminución de trámites, lo que además pueden servir de instrumento para facilitar la vida de los ciudadanos y apoyar el proceso de conquista de derechos a reconocer por el Estado.

Es importante que en el país, se fomente la ética pública y la transparencia entre las instituciones y la ciudadanía, a fin de que los procesos de contratación sean adecuados, con la ayuda de las veedurías ciudadanas, para llegar a unos objetivos eficientes.

El ordenamiento jurídico colombiano actualmente cuenta con un marco normativo robusto, respecto a lograr una adecuada participación ciudadana, en diferentes escenarios públicos, como lo es en la contratación estatal, con las veedurías ciudadanas, pero a pesar de esto, dicho mecanismo debe ser fortalecido.

Así mismo, se deben fortalecer los vacíos normativos que presenta la reglamentación sobre las veedurías ciudadanas, por cuanto son un mecanismo con potencial para permitir escuchar la voz e influencia de la ciudadanía y sus organizaciones, que inducen a los funcionarios a estar más atentos a las demandas ciudadanas y a rendir cuentas sobre sus decisiones, además de permitir construir escenarios públicos de interlocución y diálogo.

De igual forma, la ciudadanía debe empoderarse, de manera activa y cooperativa, en su participación en el escenario público, particularmente en los eventos donde se vean involucrados en gran manera sus intereses sociales, como es el caso de la contratación estatal.

Sin embargo, a nuestro juicio, las garantías otorgadas por el Estado para el cabal y adecuado desarrollo del objetivo requieren mayor fortalecimiento, en términos de incentivo, reconocimiento y protección.

Finalmente, con la inmensa mayoría de los ciudadanos comprometidos, apropiados a cuidar lo que es de todos, se podrá erradicar las raíces de la corrupción.

BIBLIOGRAFÍA

- Akech, M., (2014). Evaluación del impacto de la corrupción (la percepción) de los indicadores del discurso de la gobernanza en Kenia. *Revista Colombiana de Derecho Internacional*, Vol. 25, P. 165.
- A.J. Heidenheimer y M. Jonhston. (2002). *Political corruption: concepts and contexts*, New Brunswick, Transaction Publishers.
- Anderssons, S. (2009). The politics of Perception: Use and Abuse of Transparency International's Approach to Measuring Corruption. *Revista: Political Studies*, Vol. 57, N.4, pp 746-767.
- Botero, Á. (2015). Percepciones sobre la corrupción de los habitantes de Manizales y Pereira. *Revista: Papel Político*. Vol. 20, pp 127 – 146.
- Brown, D., Totuchton, M., y Whitford, A. (2011). Political Polarization as a Constraint on Corruption: A Cross- national Comparition. *Revista: World Developmente*. Vol. 39 n.9 pp. 1516-1529.
- Chabova, K. (2016). Measuring Corruption in Europe: Public Opinion Surveys and Composite Indices. *Revista:: Qualitu & Quantily, International Journal of Methodolgy*, Vol. 51, N.4, pp. 1877 – 1900.

Charron, N. (2016). Do corruption Measure Have a Perception Problem? Assing the Relationship between experiences and Perceptions of Corruption Among Citizens and Experts. Revista: European Political Sciece Review. Vol 8, N. 1. pp 147-171.

Colombia. Constitución Política de 1991. (2018). Bogotá. Editorial: Legis.

Colombia. Congreso de la República. (2018). Decreto 2170 de 2002. Recuperado de: <https://actualicese.com/normatividad/2002/decretos/D2170-02.htm>

Colombia. Congreso de la República (2018). Ley 80 de 1993. Recuperado de: http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0080_1993.html

Colombia. Corte Constitucional. (2018). Sentencia C- 089 de 1994. M.P. Eduardo Cifuentes. Recuperado de: <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1994/C-089-94.htm>

Colombia Compra Eficiente. (2018). Compra pública para la innovación. Colombia, Bogotá. Recuperado de: <https://www.colombiacompra.gov.co/colombia-compra/colombia-compra-eficiente>

Colombia. Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil. (2018). Concepto C.E. 2052 de 2011. Colombia, Bogotá. Recuperado de: <http://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=65517>

- Duque Botero, Juan (2017). Contratación pública estratégica, socialmente responsable y competitiva. Colombia, Bogotá. Editorial: Tirant lo Blanch.
- Friedrich, C. (1989). Corruption Concepts in Historical Perspective. En Heidenheimer, Political Corruption: A Handbook, New Brunswick, Transaction Publishers.
- Gardiner, J. (1967). Public Attitudes toward Gambling and Corruption. Revista: The Annals of the American Academy of Political and Social Science. Vol. 374, N. 1, pp 123-134.
- González – Espinosa, Ana Carolina y Frederic Boehm, Medir la corrupción de la generación de conciencia a los peligros de la mala interpretación. Revista Opera, N. 11 (2011).
- Isaza, C. (2011). El fracaso de la lucha anticorrupción en Colombia. Revista Opera, noviembre, pp. 221 – 239.
- Isaza, C. (2013). Corrupción: marco de análisis. Revista: Cuadernos del CIPE, N. 17. Universidad Externado de Colombia.
- Keplinger, H., Geiss S., Siebert S., (2012). Framing Scandals: Cognitive and Emotional Media Effects. Revista: Journal of Communication. Vol. 62 no. 4. Pp. 659-681.
- Ministerio de Educación (2018). Participación ciudadana. Colombia, Bogotá. Recuperado de: https://www.mineducacion.gov.co/1759/articles-177283_recurso_1.pdf

Melgar, N. (2010). The Perception of Corruption. Revista: International Journal of Public Opinion Research. Vol. 22 N.1, pp. 120-131.

Moyal, P. (2008). De la Percepción de la Corrupción a la coima: un puente invisible. Revista: En Cuadernos de Economía. Vol. 27 N. 49. pp 207-224.

OCDE, (2016). Integridad en la Contratación Pública: Buenas prácticas de la “A” a la “Z”. España, Madrid: Inap.

Posso, A. y Elkins, M. (2014). Ignorance is Bliss! Internet Usage and Perceptions of Corruption in a Panel of Developing Countries. Revista: International Journal of Communication. Vol 8. Pp. 2561-2577.

Real Academia Española. (2017). Diccionario de la lengua española (DRAE). España, Madrid, Espasa – Calpe. Editorial 23. Recuperado de: <http://dle.rae.es/srv/fetch?id=B0dY413>

Soto, Raimundo. (2003). La corrupción desde una perspectiva económica. FLACSOCHILE. Recuperado de: http://www.flacsoandes.edu.ec/web/imagesFTP/1275931953.raimundo_soto.pdf

Tafur, Álvaro (1993). La Constitución de 1991 y la modernización del Estado. Colombia, Bogotá: Editorial: Universidad Externado de Colombia.

Valencia Tello, (2015) El Estado en la era de la globalización y las nuevas tecnologías.
Colombia, Bogotá: Editorial Ibañez.

Velasquez Gómez, Ivan. (1996) Manual de Derecho Disciplinario. Colombia, Medellín.
Editorial: Sanchez Ltda.

Tverdova, Y. (2001). See no evil: Heterogeneity in Public Perceptions of Corruption. Revista:
Canadian Journal of Political Science, Vol. 44 N. 1, pp. 1-25.

Universidad de Antioquia. (2018). Antecedentes y contexto del surgimiento de la Constitución
de 1991. Colombia, Medellín. Recuperado de:
<http://docencia.udea.edu.co/derecho/constitucion/antecedentes.html>

Villoria, M., Jiménez, F. (2012). La corrupción en España: datos, percepción y efectos. Revista
Española de Investigaciones Sociológicas, pp. 109 -134.