

**FACTORES DEL CONTROL SOCIAL EN LA GESTIÓN CONTRACTUAL DE LA
ADMINISTRACIÓN MUNICIPAL DE MANIZALES (2016 – 2020)**



**Escuela Superior de
Administración Pública**

Jerson Andrés Bastidas Vargas

Bertha Lucia Guzmán Díaz

Consultoría para Optar al Título de Magíster en Administración Pública

Escuela Superior de Administración Pública ESAP

Maestría en Administración Pública

Manizales-Caldas

2021

Tabla de Contenido

RESUMEN EJECUTIVO	6
INTRODUCCIÓN	7
Capítulo 1. ELEMENTOS PROPUESTA DE CONSULTORÍA.....	10
1.1 Planteamiento del Problema	10
1.2 Objetivos de Estudio	13
1.3 Justificación	13
1.4 Estado del Arte	15
1.5 Marco Teórico	18
1.6 Metodología.....	34
Capítulo 2. DINÁMICA DEL PROCESO DE SELECCIÓN DE CONTRATISTAS Y CELEBRACIÓN DE CONTRATOS PÚBLICOS EN MANIZALES	42
2.1 Modalidades de selección de contratistas y tipología contractual en Colombia.....	42
2.2 La delegación de la contratación pública en las dependencias que conforman el nivel central de la Administración Municipal de Manizales	45
2.3 La manifestación del derecho-deber del control social en los procesos contractuales.....	50
2.4 Control social en la consolidación de procesos contractuales	62
Capítulo 3. EL EJERCICIO DE CONTROL SOCIAL EN MANIZALES	66
3.1 Formas del control social en Colombia y su relación con la gestión pública contractual	66
3.2 El control social en la contratación de la Administración Pública de Manizales.....	68
3.2.1 La percepción de la comunidad en el control social de la contratación pública de Manizales	69
3.2.2 Los veedores en el control social a la contratación pública en Manizales	78
3.3 Reflexiones sobre el ejercicio del control social.....	90
Capítulo 4. UNA ALTERNATIVA DE INTERVENCIÓN CIUDADANA A LOS PROCESOS DE CONTRATACIÓN PÚBLICA EN EL MUNICIPIO DE MANIZALES.....	94
4.1 Importancia de una Propuesta de Intervención Ciudadana en los procesos de contratación pública	94
4.2 Elementos necesarios para la construcción de una Propuesta de Intervención	98
4.3 Propuesta de intervención en los procesos de contratación pública.....	100
4.4 Dinámica del funcionamiento de la propuesta de intervención ciudadana	104
4.4 Estrategia de publicación y visualización de la propuesta de intervención ciudadana	108
4.6 Beneficios de la propuesta de intervención ciudadana	110
CONCLUSIONES	112
RECOMENDACIONES	115
BIBLIOGRAFÍA	117

Índice de Ilustraciones

Ilustración 1 Diagrama Gestión Pública y sus divisiones.....	7
Ilustración 2 Ubicación geográfica del municipio de Manizales, Caldas.....	46
Ilustración 3 Estructura orgánica de la Administración Municipal de la Alcaldía de Manizales.....	47
Ilustración 4 Convocatoria.....	59
Ilustración 5 Participación.....	61
Ilustración 6 Escala de Likert aplicada a la encuesta.....	70
Ilustración 7 Representación gráfica correspondiente a la Categoría Desconocimiento.....	80
Ilustración 8 Representación gráfica correspondiente a la Categoría Ausencia de Visibilización.....	84
Ilustración 9 Representación gráfica de la Categoría Requerimientos Comunidad.....	87
Ilustración 10 Estructura parte introductoria Formato de verificación de requisitos contractuales.....	101
Ilustración 11 Ejemplo parte introductoria Formato de Verificación de Requisitos Contractuales para Ciudadanos.....	101
Ilustración 12 Estructura componente de columnas del Formato de Verificación de Requisitos Contractuales para Ciudadanos.....	102
Ilustración 13 Etapas componente de filas del Formato de Verificación de Requisitos Contractuales para Ciudadanos.....	102
Ilustración 14 Ejemplo estructura componente de filas Formato de Verificación de Requisitos.....	103
Ilustración 15 Estructura formatos complementarios propuesta de intervención.....	104

Índice de Tablas

Tabla 1 Módulos que conforman el Plan Nacional de Formación para el Control Social a la Gestión Pública.	14
Tabla 2 Comparación entre el Modelo Hegemónico y el Modelo Contrahegemónico.	19
Tabla 3 Categorías propuestas por Sherry Arnstein (1969) en la Escalera de la participación.	22
Tabla 4 Tipología de las prácticas participativas propuesta por Velázquez (2005).	23
Tabla 5 Cálculo del tamaño de la muestra para instrumentos de recolección de información.	38
Tabla 6 Relación de la cantidad de contratos celebrados durante el periodo 2016-2020-I.	39
Tabla 7 Cálculo del tamaño de la muestra de los contratos celebrados por el municipio durante el periodo 2016-2020-I.	40
Tabla 8 Relación de los contratos revisados para la Modalidad de Licitación Pública.	51
Tabla 9 Relación de los contratos revisados para la Modalidad de Selección Abreviada.	53
Tabla 10 Relación de los contratos revisados para la Modalidad de Concurso de Méritos.	54
Tabla 11 Relación de los contratos revisados para la Modalidad de Mínima Cuantía.	57
Tabla 12 Relación de los contratos revisados para la Modalidad de Contratación Directa.	58
Tabla 13 Consolidado de respuestas arrojadas para la pregunta 1 según Escala de Likert.	70
Tabla 14 Consolidado de respuestas arrojadas para la pregunta 2 según Escala de Likert.	70
Tabla 15 Consolidado de respuestas arrojadas para la pregunta 3 según Escala de Likert.	71
Tabla 16 Consolidado de respuestas arrojadas para la pregunta 4 según Escala de Likert.	72
Tabla 17 Consolidado de respuestas arrojadas para la pregunta 5 según Escala de Likert.	72
Tabla 18 Consolidado de respuestas arrojadas para la pregunta 6 según Escala de Likert.	73
Tabla 19 Consolidado de respuestas arrojadas para la pregunta 7 según Escala de Likert.	73
Tabla 20 Consolidado de respuestas arrojadas para la pregunta 8 según Escala de Likert.	74
Tabla 21 Consolidado de respuestas arrojadas para la pregunta 9 según Escala de Likert.	75
Tabla 22 Consolidado de respuestas arrojadas para la pregunta 10 según Escala de Likert.	75
Tabla 23 Consolidado de respuestas arrojadas para la pregunta 11 según Escala de Likert.	76
Tabla 24 Consolidado de respuestas arrojadas para la pregunta 12 según Escala de Likert.	76
Tabla 25 Consolidado de respuestas arrojadas para la pregunta 13 según Escala de Likert.	77
Tabla 26 Paso a paso a seguir para el uso correcto de la Propuesta de Intervención Ciudadana.	106

RESUMEN EJECUTIVO

La presente consultoría tiene como objetivo principal analizar cómo y en qué proporción se genera el ejercicio del control social-ciudadano en los procesos de contratación, realizados por las dependencias que conforman el nivel central de la Administración Municipal de Manizales entre el año 2016 y 2020. Por tal razón, la consultoría está dirigida a dichas dependencias, teniendo como fundamento lo estipulado en el artículo 66 de la Ley 80 de 1993, los artículos 99 y 100 de la Ley 134 de 1994, el Capítulo VIII de la Ley 489 de 1998 y, el Título V capítulo I de la Ley 1757 de 2015, donde se reconoce y establece al control social como el derecho y deber de los ciudadanos a participar de manera individual o a través de organizaciones, en la vigilancia de la gestión pública y sus resultados.

En tales condiciones, la consultoría se realizó a través de una metodología mixta que permitió la consolidación de cuatro capítulos. Cada uno acompañado de sus concernientes consideraciones respecto a los elementos encontrados. En el primer capítulo se presentan los elementos de formulación de la consultoría, donde se destaca la justificación, el planteamiento del problema, los objetivos de estudio, los antecedentes, el marco teórico y, así mismo, los aspectos metodológicos que la sustentan.

Posteriormente, atendiendo las modalidades de selección de contratistas y las tipologías contractuales vigentes, el segundo capítulo aborda la dinámica que siguen los procesos de selección de contratistas y de celebración de contratos públicos en el país, con el propósito de poder verificar el cumplimiento de la manifestación del derecho-deber de ejercer control social en los procesos contractuales celebrados por las dependencias que conforman el nivel central de la Administración Municipal de Manizales durante el periodo 2016-2020. Por su parte, el tercer capítulo expone la verificación de las formas de control social que ejercen los ciudadanos manizaleños a título individual o por intermedio de organizaciones cívicas y/o comunitarios, partiendo de sus percepciones sobre contratación estatal y de la identificación de las herramientas y medios que han utilizado para tal fin, concluyendo con ello que, aun cuando el nivel de insatisfacción social en torno al gasto público cobra mayor espacio de discusión en el marco de la gestión del Estado moderno, existe una ruptura entre los mandatos constitucionales y legales que en materia de participación ciudadana se han establecido desde el año 1991 y el significativo nivel de desinterés ciudadano por hacerse parte y ejercer control social de una manera organizada a los constantes procesos de selección contractual que son gestionados por las dependencias ya indicadas.

Por tanto, el cuarto capítulo se plantea en virtud de los resultados obtenidos y en él se esboza una alternativa de intervención ciudadana que permita el fortalecimiento del principio de democracia participativa, a partir del reconocimiento y aprovechamiento del control social en los procesos de contratación estatal. Por último, se enuncian las conclusiones de la consultoría, así como las recomendaciones que se deben tener en cuenta a la hora de formular nuevas propuestas enfocadas en el objeto de estudio que busca desarrollar este documento.

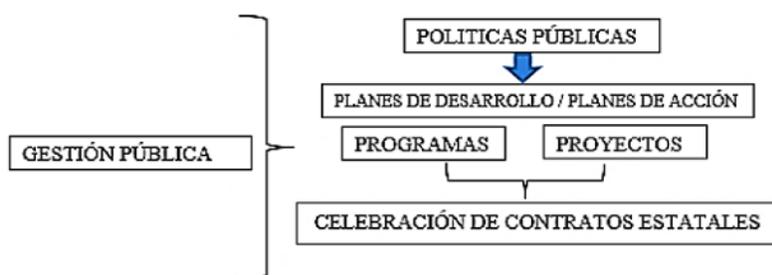
INTRODUCCIÓN

Para comprender de una mejor manera el contenido del presente documento resulta oportuno mencionar que el control social no se establece por sí solo ni de manera independiente, sino que, tal expresión del principio de democracia participativa se realiza en la medida que se reconoce y acepta la operatividad de una organización estatal, en tanto, en el plano contemporáneo, la misma está dada por la concreción de los componentes que definen la gestión pública (GP).

En ese sentido, en Colombia, el Departamento Administrativo de Planeación Nacional DNP (2019), como dependencia encargada de planear y direccionar el avance del país en todas sus dimensiones ha definido a la gestión pública como aquella que comprende la articulación permanente y continua de los procesos de planeación, ejecución y evaluación de las acciones que el Estado emprende, tendientes a dar cumplimiento a los compromisos democráticamente concertados y asumidos por los mandatarios electos para atender de forma integral, oportuna, transparente y eficiente las necesidades de la ciudadanía así como para dar acatamiento a las competencias encomendadas por la Constitución y la Ley a la nación y a sus entidades territoriales.

Análogamente, el concepto de gestión pública a la luz de la Corte Constitucional de Colombia está dado en los siguientes términos “la gestión pública incluye toda actividad encaminada al cumplimiento de los fines esenciales del Estado, la prestación de un servicio público, de una función pública, aun cuando estas actividades sean prestadas por particulares” (Sentencia C-292 de 2003). En virtud de ello, el órgano de cierre constitucional indica que la gestión pública comprende actividades de propuesta, selección, desarrollo y seguimiento, tanto de programas como de sus ejecutores, lo que incluye la ejecución de contratos estatales, tal y como se aprecia en la siguiente ilustración.

Ilustración 1 Diagrama Gestión Pública y sus divisiones.



Fuente: Elaboración propia.

Por ende, resulta necesario distinguir que, el proceso de inversión pública, se encuentra determinado por el establecimiento de políticas oficiales encaminadas a aumentar la capacidad económica, social y ambiental del país, mediante la asignación de recursos estatales a planes que se ejecutan y buscan el cumplimiento de los objetivos propuestos, a través de programas y proyectos que para ser materializados requieren previamente del uso de herramientas de gestión pública como lo son las modalidades de selección de contratistas y la posterior celebración de contratos estatales.

Por tanto, no solo es importante tener presente el alcance y las competencias de los actores gubernamentales que intervienen en la concreción del ciclo de las políticas públicas y de la gestión pública propiamente dicha, sino también el rol determinante que deben asumir los ciudadanos en los distintos momentos que conlleva la dinámica pública en el marco del Estado social y democrático de derecho que definió la Constitución Política de 1991, la cual asocia los conceptos de democracia participativa, participación ciudadana y control social al derecho-deber que tiene todo asociado de intervenir preventivamente en las actuaciones que han sido asignadas a los distintos niveles de la administración pública en procura de la satisfacción de las necesidades de la población.

Así pues, la consultoría se realizó desde un estudio con enfoque mixto de proceder cuantitativo y cualitativo fundamentado en un diseño no experimental, de tipo longitudinal de tendencia, en el cual se hizo uso del análisis documental, la encuesta y la entrevista, como principales técnicas de recolección de la información para establecer el diagnóstico sobre cómo y en qué proporción se genera el control social en los procesos de contratación estatal desarrollados en Manizales entre el año 2016 y primer semestre del año 2020, considerando los mecanismos utilizados por los ciudadanos para ejercer tal derecho. En este sentido, el análisis documental permitió organizar el marco teórico y conceptual que orientó la consultoría para lo cual fue necesario hacer un cálculo del tamaño de la muestra con base en el total de procesos de selección de contratistas y los consecuentes contratos celebrados por las dependencias del municipio en el periodo ya indicado, utilizando la estadística descriptiva para el análisis cuantitativo de la información. En cuanto a la encuesta y la entrevista se calculó el tamaño de la muestra determinada por los habitantes del municipio de Manizales mayores de edad con posibilidad de realizar control social, utilizando el software Atlas ti para el análisis cualitativo de los datos recopilados.

De lo anterior se obtuvo como principal hallazgo una dinámica ciudadana fundamentada en el desinterés y desconocimiento teórico-conceptual de un lado, y de otro, una baja participación ciudadana frente a los procesos de gestión pública contractual, lo cual motivó a plantear una estrategia de intervención social que pretende contribuir desde un criterio práctico a que los ciudadanos de Manizales o de cualquier parte del país, interesados en ejercer control social en materia contractual, a través de organizaciones o a título individual, puedan utilizarla indistintamente de que cuenten o no con un grado de formación académica especializada en asuntos asociados a la contratación pública.

La estructura que conserva el documento obedece al orden de los temas que se abordan en cada uno de los cuatro capítulos propuestos. El primero alusivo a los elementos que dieron lugar a la propuesta de trabajo; el segundo asociado a las modalidades de selección, la tipología contractual vigente en Colombia y a la manifestación del derecho-deber de ejercer control social en los procesos contractuales; el tercero referente a la verificación del ejercicio de control social en Manizales en el ámbito de gestión contractual; y, el cuarto donde se plantea la propuesta de intervención ciudadana, por lo que, en consideración a ello, se exponen las conclusiones y recomendaciones.

En tal sentido, a partir del desarrollo de cada uno de los capítulos indicados se establecen diferentes

reflexiones conceptuales y prácticas en torno a la relación entre el Estado y los ciudadanos a quienes de conformidad con la Constitución Política de 1991 (artículo 95 No 6) se les encomendó el deber de inmiscuirse y hacerse parte de las decisiones y actuaciones de orden económico, político y cívico de país, siendo la gestión pública en materia contractual un escenario obligado de intervención de estos últimos como actores determinantes de la vida en sociedad. De ese modo, se contribuye a establecer las condiciones en que se está dando el ejercicio del control social a la dinámica contractual en el municipio de Manizales, así como a verificar las estrategias conforme a las cuales desde el nivel central de la Administración Pública del citado municipio se está asumiendo el mandato del artículo 66 de la Ley 80 de 1993, lo indicado en el Título V capítulo I de la Ley 1757 de 2015, así como la política de participación ciudadana definida en la dimensión tres del Modelo Integrado de Planeación y Gestión MIPG.

Finalmente, se precisa que los objetivos y el contenido del trabajo de consultoría se enmarca en la línea "Toma de Decisiones en Administración Pública" sublínea E. "Teoría de las Decisiones Directivas Públicas II. El doble ámbito del gobernar: la Gobernanza de la sociedad y la Gobernanza del gobierno. Decisiones directivas de la sociedad y decisiones directivas del sistema administrativo. gobernanza pública y gestión pública: distinción e interdependencia. La alta dirección del sector público: problemas, directrices, buenas prácticas" del Plan Nacional Quinquenal de Investigaciones (PNQI) 2020 - 2025 adoptado por la ESAP, en tanto recoge el planteamiento problemático que conlleva la toma de decisiones de los gobernantes en torno al reconocimiento y vinculación de los ciudadanos en el marco de la gestión contractual que impulsa cada entidad del Estado al momento de ejecutar acciones de gestión pública, la cual conlleva el ejercicio de comprometer los recursos que le son asignados para la intervención de las necesidades sociales, pero también para la satisfacción de los requerimientos que se causan de forma cotidiana al interior de las entidades y que condicionan el funcionamiento de las mismas si no se atienden de manera oportuna; siendo determinante la implementación de buenas prácticas de vinculación ciudadana por parte de los servidores públicos al momento de generar actos que representen la interdependencia entre gobernanza pública y gestión pública.

Capítulo 1. ELEMENTOS PROPUESTA DE CONSULTORÍA

Este primer capítulo presenta los elementos que permitieron el planteamiento y elaboración de la consultoría, tal y como se evidencia en los apartados correspondientes a planteamiento del problema, objetivos: general y específicos, justificación, estado del arte, marco teórico y la metodología que enmarcó y sustentó la consultoría, centrada en analizar el ejercicio de control social a la gestión contractual, como manifestación de la democracia participativa que busca generar espacios para que todos los asociados se interesen en el actuar continuo que implica el desarrollo de un Estado.

1.1 Planteamiento del Problema

El constituyente de 1991 reconoció a la ciudadanía colombiana la facultad para intervenir en los asuntos públicos de su interés, bien sea que lo hagan de manera directa, a través de organizaciones cívicas, comunitarias o, de sus representantes elegidos democráticamente. Por consiguiente, al revisar el contenido de la máxima regulación normativa, se advierte que la misma reconoce diferentes fuentes que permiten asegurar escenarios que viabilizan la concreción de actos de participación en el contexto de las actuaciones de las entidades que conforman los diferentes niveles del Estado colombiano (Nacional, Departamental y Municipal).

En ese sentido, en un primer escenario se reconoce el derecho fundamental de solicitar (artículo 23) la información pública que generan y administran las entidades de los distintos niveles y sectores del Estado y como consecuencia de ello, acceder (artículo 74) de manera oportuna a la misma. De otro lado, los artículos 37 y 38 constitucionales indican a las autoridades el deber de garantizar el derecho a la reunión, a la manifestación pública pacífica y la libre asociación.

Por ende, en materia específica de la temática que busca desarrollar este documento, el constituyente estableció en el numeral 6 del artículo 95 que sea un deber de las personas y los ciudadanos que habitan en el territorio nacional participar en la vida política, cívica y comunitaria del país, mientras que en el artículo 103 se definió como obligación a cargo del Estado, promover y apoyar activamente las diferentes expresiones asociativas de la sociedad civil sin detrimento de su autonomía, así como el hecho que en el marco del artículo 41 constitucional se estableció la obligación de incluir la educación en derechos y ciudadanía en aras de establecer la promoción constante de los valores necesarios para suscitar la participación ciudadana dentro del sistema educativo.

En definitiva, el criterio de participación ciudadana vista desde la configuración original de la carta constitucional que rige al Estado colombiano desde 1991, se asocia al concepto de derecho-deber que tiene todo ciudadano a la intervención en las acciones que han sido asignadas en los distintos niveles de la Administración pública para garantizar la satisfacción de las necesidades de la población.

Ahora bien, en lo que respecta con el reconocimiento y el establecimiento normativo del control social, el mismo se encuentra representado de manera expresa en la Ley 1757 de 2015, en tanto allí se señala que el control social es el derecho y el deber de los ciudadanos a participar de manera individual o a través de sus organizaciones, redes sociales e instituciones, en la vigilancia de la gestión pública y sus resultados.

Por su parte, la Corte Constitucional considera que el criterio de participación ciudadana es “un modelo de comportamiento político y social, fundamentado en los principios del pluralismo, la tolerancia, la protección de los derechos y libertades, así como en una gran responsabilidad de los ciudadanos en la definición del destino colectivo” (Sentencia C-180, 1994).

En consecuencia, el ejercicio del control social según preceptos normativos, doctrinarios y jurisprudenciales encuentra múltiples justificaciones para que la sociedad civil, en este caso la sociedad manizaleña, de forma organizada o de manera individual, desarrollen actos de seguimiento, verificación y control a todas las actuaciones que implican destinación de recursos públicos, así como de quienes los administran.

Así pues, pese a que el control social constituye un medio legítimo para hacer seguimiento al cumplimiento de los fines estatales que trata el artículo 1 de la Constitución, entre los cuales están los procesos de contratación pública, el mismo no logra interiorizarse y desarrollarse de manera constante, dinámica y significativa entre quienes tienen la facultad de hacerlo, esto es, en los ciudadanos. En tal sentido, Vargas (2017) resalta que el ejercicio del control ciudadano debe ser entendido como “un poder real”; sin embargo, aún falta mayor participación y decisión en el uso de los diferentes recursos y herramientas puestos a disposición de las personas para lograr un seguimiento, una evaluación y, finalmente un cambio trascendente en el desarrollo de la gestión pública.

Prueba de lo indicado en precedencia son los resultados de la encuesta de Cultura Política ECP realizada por el DANE (2017) en torno al componente de participación, donde se advierte que en Colombia existe una ausencia significativa de reconocimiento y uso de los mecanismos de participación ciudadana que dispone la legislación interna, siendo uno de ellos, el control social a la gestión administrativa y contractual.

A su turno, los resultados de Transparencia por Colombia (2018) muestran que aun cuando un alto porcentaje de la población tiene la percepción de que existe corrupción en los procesos de contratación pública, una muy baja proporción de la ciudadanía se motiva a participar del ejercicio de control social.

No obstante, pese a contarse con provechosos instrumentos de orientación en el ejercicio de control social a los diferentes ámbitos que conforman la gestión administrativa del Estado, los referentes teóricos, legales, doctrinales y estadísticos que apoyan este documento permiten indicar que en el municipio de Manizales, existe un escaso índice de participación ciudadana en las etapas que conlleva la gestión administrativa y, especialmente, la gestión contractual del Estado; situación que entre otros fenómenos facilita el incremento en los índices de corrupción, abre la posibilidad de que se malversen los recursos públicos así como, que no se de prioridad a intervenciones con relevancia social por parte de quienes ostentan la titularidad del gasto público.

Lo fenómenos antes indicados se gestan a partir de falencias en la identificación, apropiación y formación en control social por parte de quienes tienen la facultad de activarlas, aunado a una ausencia del Estado en el acompañamiento, motivación e interiorización de los distintos métodos o estrategias creadas por el legislador en torno al ejercicio del control social como instrumento que contribuye a contrarrestar los fenómenos e irregularidades que pueden advertirse en el día a día de quienes desarrollan actos asociados a la gestión contractual pública, entre ellos, la selección de

contratistas y la consecuente ejecución de recursos mediante relaciones contractuales en los que se hace parte el Estado.

Infortunadamente, tal tipo de situaciones no son ajenas al municipio de Manizales, puesto que el control social pareciera carecer del reconocimiento y dominio básico para ser interiorizado y utilizado por los ciudadanos manizaleños a fin de generar cambios e impactos significativos en el dinamismo administrativo y contractual de las dependencias que conforman el nivel central de la Administración del referido ente territorial, ello, de conformidad con las escasas cifras de intervención ciudadana que al momento de configurar este ejercicio de consultoría se lograron establecer por parte de los autores.

Pese al importante nivel de presupuesto público con el que dispone el municipio de Manizales para ejecutar las políticas y programas definidos en cada Plan de Desarrollo (un promedio de quinientos mil millones de pesos por vigencia fiscal) y la constante manifestación de inconformidad en la priorización del gasto que expresa la ciudadanía a través de las redes sociales y los medios de comunicación, no se cuenta con antecedentes relevantes de ejercicios de control social que permitan comprobar el aporte que causa tal tipo de actuación como lo determinan teóricamente los mandatos normativos ya indicados.

Lo antes indicado, encuentra soporte en las cifras arrojadas por la Personería de Manizales y la Cámara de Comercio de Manizales en el Registro Único Empresarial y Social (RUES), en tanto, enseñan que entre el año 2016 y el primer semestre del 2020, en Manizales se registraron 46 veedurías ciudadanas, de las cuales solo una se constituyó con un objeto específico en ejercer vigilancia y control a procesos contractuales que se desarrollaran en dicho Ente Territorial, lo cual constituye una cifra irrisoria teniendo de presente que son 17 las dependencias que, además de conformar la Administración Central de un municipio de primera categoría y que reviste la condición de capital de departamento, son las encargadas de compendiar de manera cotidiana cientos de procesos contractuales que se requieren adelantar para el cumplimiento de las metas del Plan de Desarrollo.

Así mismo, se encuentra que las principales mega obras de ingeniería desarrolladas en la ciudad en el periodo objeto de este estudio, tales como: Cable Aéreo del Ecoparque Los Yarumos por un valor aproximado de \$6.250.000.000, el intercambiador vial de La Carola por valor inicial de \$25,058,156,867, el puente elevado de la Universidad Autónoma por valor inicial de \$7,674,799,373.6, el deprimido vial de Campohermoso por valor inicial de \$11,323,584,859 y el Proyecto Paralela Norte grupo II, (Sector Bajo Rosales) Puente Bajo Rosales (Sector Aguas de Manizales) por valor inicial de \$15.180.800.742, pese a que se configuran en actos contractuales cuyos recursos públicos en suma ascendieron a más de \$65.487.341.841, no contaron con manifestaciones expresas o formales de control social o, si las mismas se realizaron, no se llevaron a cabo de manera organizada y como tal, no fueron determinantes para visibilizar y prevenir en modo alguno las diferentes irregularidades (sobre costos e incumplimiento de plazos) que se han dado a conocer a través de los medios de comunicación, decisiones judiciales, disciplinarias e incluso fiscales; situación que conlleva a establecer un estadio de apatía ciudadana frente a las grandes inversiones públicas que se han establecido en el municipio por parte de la administración central y algunos entes descentralizados del mismo.

Es decir que, existen razones para considerar que la ciudadanía de Manizales, ni a título individual o de manera organizada, pone en práctica los instrumentos que se tienen habilitados desde el amparo

constitucional y normativo para ejercer vigilancia ciudadana y, como consecuencia, controlar la gestión de lo público que entre otros ámbitos, conlleva la constante concreción de actuaciones relacionadas con la gestión contractual, por lo que surge la necesidad de analizar cómo se genera el ejercicio del control social en los procesos de contratación, realizados por las dependencias que conforman el nivel central de la Administración Municipal de Manizales entre el año 2016 y 2020.

En definitiva, la problemática acá expuesta, se plantea teniendo presente, no solo el alcance y las competencias de los actores estatales que intervienen en la concreción del ciclo de las políticas públicas y de la gestión pública propiamente dicha, sino también, el rol determinante que deben asumir los ciudadanos en los diferentes momentos que conlleva este tipo de gestión en el marco del Estado social y democrático de derecho que definió la Constitución Política de 1991.

Por lo antes planteado, resultando pertinente preguntarse: ¿Cuáles son los factores que inciden en el ejercicio del control social en los procesos de contratación del municipio de Manizales entre el año 2016 y 2020?

1.2 Objetivos de Estudio

Los objetivos de estudio se plantean partiendo del hecho que, hablar de control social a la gestión contractual del Estado implica el necesario reconocimiento al concepto de democracia participativa como categoría genérica y, al principio de participación ciudadana como manifestaciones de esta dentro del desarrollo de las gestiones cotidianas que constituyen el quehacer de lo público.

Objetivo General

Analizar el ejercicio del control social en los procesos de contratación, en el Municipio de Manizales entre el año 2016 y 2020.

Objetivos Específicos

- ✓ Identificar los procesos de contratación pública realizados por las dependencias que conforman el nivel central de la Administración Municipal de Manizales entre el año 2016 y 2020.
- ✓ Establecer los mecanismos utilizados por los ciudadanos en Manizales para llevar a cabo el ejercicio de control social en los procesos de contratación pública, en el nivel central de la Administración Municipal de Manizales entre el año 2016 y 2020.
- ✓ Plantear una propuesta de intervención y fortalecimiento para el reconocimiento, provecho e incidencia del control social – ciudadano a los procesos de contratación estatal en la Administración Central del municipio de Manizales.

1.3 Justificación

El ejercicio de consultoría nace del reconocimiento según el cual, el proceso de contratación pública en Colombia es una de las principales manifestaciones de la gestión pública, en la medida que, a través de él, el Estado compromete y ejecuta recursos económicos a fin de satisfacer las demandas

sociales e institucionales, razón por la que es necesario reconocer a los diferentes actores que intervienen en tal dinámica, entre ellos a quienes conforman la relación negocial (partes del contrato) y, a los que no siendo parte tienen la legitimidad legal para intervenir en los diferentes momentos de la actuación contractual (los ciudadanos). Estos, a la luz de lo señalado en el estatuto contractual (Ley 80 de 1993) y la Ley Estatutaria de Participación Democrática (Ley 1757 de 2015) deben velar por la correcta aplicación de los principios de que trata el artículo 209 constitucional, así como los propios del estatuto contractual; transparencia, economía y responsabilidad.

Así, se verifica que el objeto de la consultoría es importante para la Administración Pública en la medida que establece un reconocimiento conceptual, doctrinario y normativo de la gestión pública y su correlación con el principio de democracia participativa y sus diversas manifestaciones, de manera especial con el control social señalado desde 1991 como criterio determinante en el marco funcional de la institucionalidad estatal de acuerdo al enfoque dado por el constituyente en el inciso segundo del artículo 103 y el artículo 270, de modo que, se identifican las políticas y los programas, así como la ausencia de iniciativas y estrategias que al momento existen en torno a la materialización del control social en la gestión contractual que se adelanta en los distintos niveles del Estado.

De igual modo, se contribuye en el ámbito local y de manera específica en la sociedad manizaleña, de un lado, a la verificación de la forma cómo se garantiza desde un criterio estrictamente formal la intervención ciudadana en la dinámica contractual que se gesta en cada una de las dependencias del municipio a quienes se les ha delegado desde el año 2012 la formalización de contratos públicos. De otro, a reconocer la necesidad que las citadas dependencias den cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 2 de la Ley 1757 de 2015, en la medida que de manera oficiosa deben diseñar, mantener y mejorar espacios que garanticen la participación ciudadana en todo el ciclo de la gestión pública (diagnóstico, formulación, implementación, evaluación y seguimiento).

A su vez, esta consultoría conlleva un grado de importancia para las Secretarías de Despacho o Unidades de la Administración Central de Manizales, dado que, como consecuencia del instrumento de intervención ciudadana que se propone en el capítulo 4, podrán contar con la oportunidad que se les realice de forma organizada ejercicios de control social sobre la gestión contractual que las mismas adelantan, lo cual incentiva el desarrollo de actos contractuales con apego irrestricto a las normas que las regulan, lo que en términos de practicidad contribuye a la disminución del riesgo de corrupción y de otros fenómenos que afectan el correcto ejercicio de la gestión contractual del Estado. De igual forma, dadas las características que se le han definido al instrumento a que se hace alusión en el capítulo 4 de este documento, pueden afianzar procesos de orientación ciudadana a fin que los interesados en verificar las actuaciones contractuales que las mismas propician, lo hagan con claridad procesal y, como tal, les signifique a los encargados (servidores públicos y contratistas) un menor esfuerzo en el trámite y resolución de peticiones, quejas y reclamos que se forjan en torno a inquietudes propias de la configuración de sucesos contractuales.

Adicionalmente, en la jurisdicción del municipio de Manizales hay ausencia de aproximaciones académicas asociadas a la problemática puesta en cuestión, lo cual llevó a establecer una necesidad de desarrollar esta consultoría, en aras de conocer el ejercicio del control social en torno a la gestión administrativa en el ámbito local y los procesos que posibilitan la misma, entre ellos la contratación estatal, cuyos gestoras han sido las dependencias que componen el sector central de la Administración Municipal de Manizales, desde el año 2016 hasta el primer semestre del año 2020.

Finalmente, en cuanto a la importancia que este trabajo de consultoría representa de cara al enfoque de la Maestría en Administración Pública de la Escuela Superior de Administración Pública ESAP, mismo se cumple en la medida que no solo realiza un ejercicio de verificación y reseña conceptual, doctrinaria y normativa de uno de los componentes de la Administración Pública, como lo es la gestión contractual, sino que, producto del desarrollo de los objetivos propuestos, se estructura y habilita para uso de toda persona en Manizales e incluso en Colombia, un instrumento de intervención ciudadana que entre otros aspectos, contribuye a cumplir los objetivos de la iniciativa de formación en control social¹ que se ha venido gestando desde el año 2003 con el liderazgo del Departamento Administrativo de la Función Pública (DAFP) y el apoyo de la ESAP.

Lo anterior, se causa en la medida que es un instrumento que no desconoce el Plan Nacional de Formación para el Control Social a la gestión pública, sino que, por el contrario, se apoya conceptualmente en la guía número tres de tal instrumento orientador y la concreta en el ejercicio práctico de verificación de la dinámica contractual de quienes comprometen recursos públicos en el marco de la Ley 80 de 1993 y las normas que la complementa o modifican. Por consiguiente, la propuesta de intervención ciudadana contribuye de manera asertiva en el cumplimiento de los deberes sociales que se le asocian a la ESAP, aunado a que le sirve de insumo para que se brinde un nuevo criterio de fortalecimiento desde el rol activo que la ESAP tiene por disposición legal en la Red Institucional de apoyo a las veedurías ciudadanas.

1.4 Estado del Arte

En el siguiente apartado se constata la revisión de los principales antecedentes investigativos que se asocian al marco de la presente consultoría y que se han realizado a nivel internacional y nacional, para lo cual fue necesario identificar los objetivos planteados, las metodologías implementadas y los principales hallazgos de estudio. Conforme a ello, surgió la necesidad de consolidar el siguiente marco referencial, en aras de ahondar la temática desde diferentes perspectivas.

Internacional

Siguiendo un orden cronológico, en el plano internacional aparecen referentes teóricos como Schneider (2007), quien trabajó en el análisis de casos asociados a la participación ciudadana en los gobiernos locales de Buenos Aires y Barcelona, para lo cual se implementó una estrategia comparativa de los contextos políticos y la influencia de la cultura política en dichas ciudades, en aras de cotejar las relaciones existentes entre las variables involucradas, encontrando con ello que las concepciones y la dinámica de la participación ciudadana respondían directamente al contexto

¹ Plan Nacional de Formación en Control Social a la Gestión Pública

político en cada caso, pues a mayor descentralización y estabilidad institucional, mayor desarrollo territorial y, por ende, mayor participación ciudadana, tal y como se evidenció en Barcelona, donde las políticas públicas estaban orientadas al consenso mediante un modelo de participación consultiva; caso contrario a lo que se encontró en Buenos Aires, donde se pudo evidenciar menor descentralización en el contexto político, pero mayor conflicto e inestabilidad institucional, puesto que funciona una política de legitimación direccionada al control y toma de decisiones, limitando de esta forma el desarrollo territorial y promoviendo una escasa participación individual y asociativa, lo que en últimas establece que la cultura política se correlaciona con el grado de participación ciudadana y de desarrollo local.

Entretanto, Ramírez (2015) expuso los modelos de participación ciudadana visibles en Madrid, contrastando para ello las variables estructurales asociadas al macro contexto de la participación y las variables individuales relacionadas con los recursos o factores que impulsan a la ciudadanía a participar y a ejercer control social. Por lo tanto, hizo uso de la encuesta para la recolección de la información y, para su posterior análisis, siguió un método cuantitativo orientado al uso de modelos de ecuaciones estructurales que arrojaron las estructuras causales del problema mediante la identificación del tipo de relaciones que se establecieron entre las variables objeto de estudio, concluyendo así que los ciudadanos tienden a involucrarse en las políticas de democracia participativa atendiendo al siguiente orden de recursos individuales: educación, interés por la política, desafección política, orgullo comunitario, eficacia y normas sociales positivas, considerando como causales de carácter estructural la corrupción y el fraude económico que esconden los procesos de contratación estatal, lo cual determina en gran manera la actitud en el contexto cívico.

Por último, en Perú, Salas la Torre (2019) desarrolló su estudio con enfoque mixto orientado al análisis de la participación ciudadana en la ejecución de los proyectos de inversión pública de la municipalidad de San Martín de Porres durante el año 2018, para lo cual utilizó un método descriptivo enmarcado en la observación y la encuesta, con el propósito de describir y operacionalizar las variables inmersas en la problemática, respondiendo a diferentes dimensiones, indicadores, ítems, escalas de medición y rangos; lo cual obtuvo como resultado que, pese a que los ciudadanos tienen una percepción positiva respecto a la importancia de la vigilancia y control ciudadano a los proyectos de inversión, estos no participan activamente en temas de gestión pública, según ellos debido a la falta de mecanismos de concertación entre el Estado y la sociedad, argumentando por ejemplo que, la falta de iniciativas en temas de índole público por parte de la comunidad se debía a la falta de transparencia política a la hora de rendir cuentas acerca de la ejecución de contratos estatales y del cumplimiento de la normativa que los rige. Por consiguiente, al terminar su consultoría, la autora recomendó que las nuevas propuestas de estudio estén enfocadas en mejorar la cobertura y calidad de los procesos de participación, control y vigilancia social a los procesos de inversión pública.

Nacional

Ahora bien, en cuanto refiere a la recopilación de los principales estudios generados en Colombia durante los últimos 6 años con relación a las consultorías que han intentado resolver diferentes interrogantes en torno al control social, se rescatan los siguientes: Mafla y Aguirre (2014), quienes

propusieron establecer los mecanismos de participación ciudadana a través de los cuales se puede ejercer control social a la contratación estatal en el marco de la Ley 80 de 1993, de modo que, para alcanzar tal planteamiento, los autores parten del reconocimiento a la existencia de una serie de instrumentos o figuras llamadas “Mecanismos de Participación”. En este sentido, resaltan que dicho estudio permitió evidenciar el control social como finalidad del derecho.

En definitiva, el referido antecedente bibliográfico deja las siguientes conclusiones: a) No todo procedimiento de participación ciudadana incorpora un ejercicio de control social, por lo tanto el Estado no contribuye o facilita el ejercicio del Control Social a los ciudadanos en la contratación estatal, además que no se está cumpliendo con lo establecido en el artículo 66 de la Ley 80 de 1993; b) el control social se enfoca como el principal instrumento de participación que tiene la ciudadanía para ejercer su derecho y deber de vigilar la gestión pública; c) en lo que específicamente atañe al control de la contratación estatal, concluyen los autores que, tal manifestación de la participación ciudadana en el país se ejerce en la etapa precontractual, estiman que hace falta que desde el legislativo se atienda el control social en las otras etapas del contrato como son la ejecución y liquidación con el fin que se fortalezcan estas figuras y, de ese modo, se concrete un marco escénico más amplio que el que ha planteado la legislación y la jurisprudencia.

Por su parte, Latorre y Tamayo (2015) investigaron sobre participación ciudadana y democracia experimental en la Constitución Política 1991, identificando tanto actores sociales que, mediante iniciativas alter-jurídicas propiciaron nuevos escenarios de control social, como programas y proyectos enfocados desde las políticas de responsabilidad social empresarial a fortalecer los vínculos entre la sociedad civil, la democracia local y el control social a la gestión pública.

Por tanto, dichos autores llegaron a la conclusión que la dinámica de la institucionalidad y los escenarios no institucionales de control social incluye conflictos, los cuales generan en gran parte de la población desencanto y frustración contra los mecanismos institucionales y legales de participación ciudadana, situación que da cuenta de la apatía de la población para apropiarse de los instrumentos establecidos en el ordenamiento constitucional y legal.

Es así como, a partir de los planteamientos antes señalados, los autores determinan que existe un desfase entre el universo ideal, arquetípico de lo que es la democracia como sistema, que no es coherente con una práctica cotidiana que vivencie empíricamente lo que implica una vida en los valores de la democracia. Por ende, se alaba la democracia y sus mecanismos de participación ciudadana, pero se asume una ciudadanía cínica que reniega de la misma, reclama los derechos, pero no cumple con los deberes que implican el empoderamiento ciudadano y la defensa colectiva del bien público.

Seguidamente, Iglesias (2016) se encargó de analizar la participación de la ciudadanía y el control social que se debe ejercer de manera permanente y activa dentro de la contratación estatal para evitar casos de corrupción al adquirir bienes, obras y servicios por parte de instituciones públicas, que al utilizar los recursos económicos presupuestados pueden ser dilapidados dejando de cumplir una de

las funciones principales del Estado, que es garantizar el buen vivir de todos los ciudadanos a través de servicios como la salud, educación, trabajo, vivienda, entre otros.

Lo anterior permitió llegar a las siguientes conclusiones: 1) se reconoció la necesidad de asentar la participación a través de medios que no solo permitan una incidencia del ciudadano en las decisiones de la autoridad, sino que también es necesario que este se convierta en un fiscalizador del Estado en su conjunto teniendo como herramienta al control social; 2) el control social visto y entendido como una herramienta debe contar con un desarrollo normativo y aplicación de mecanismos que la hagan efectiva, siendo en la contratación pública la veeduría ciudadana el proceso más adecuado; y, 3) Colombia tiene una regulación mucho más detallada que permite que el ciudadano esencialmente participe en la vigilancia al quehacer estatal, pero no cualquier ciudadano, sino aquel que pueda asegurar el éxito en el proceso.

Asimismo, cabe resaltar lo propuesto por Vargas (2017) en el marco del proceso denominado control social en la contratación pública de las alcaldías locales de la ciudad de Bogotá, teniendo en cuenta que la autora busca contribuir en la comprensión del marco legal y reglamentario que se encuentra inmerso en la contratación estatal a fin que la ciudadanía conozca, participe, haga seguimiento y uso de sus deberes y derechos para ejercer el control social a través de los mecanismos e instancias formales definidas para ello, y así mismo, construir una ciudad incluyente, que asegure la correcta planeación, implementación y ejecución de las políticas públicas, haciendo énfasis en que la contratación pública se hace efectiva para el beneficio de la comunidad.

En definitiva, es oportuno tener en cuenta que los referidos antecedentes muestran como rasgo en común el hecho que se enfocan en analizar la importancia y utilidad de los mecanismos de participación ciudadana, y más específicamente, del control social en torno a la gestión pública desde un ángulo estrictamente teórico, dejando de lado el planteamiento de estrategias de intervención y fortalecimiento a quienes están legitimados para ejercer el control social, así como el hecho que tampoco se propone el diseño e implementación de algún tipo de instrumento pedagógico que permita a los ciudadanos interesados ejercer de manera constante el tipo de control acá enfatizado a la contratación estatal.

1.5 Marco Teórico

En esta instancia resulta pertinente plantear un marco conceptual, histórico y normativo que sustente el objeto de estudio, debido a la gran importancia que representa ahondar en conceptos tales como: democracia participativa, participación ciudadana, control social, gestión pública y, gestión pública contractual, en aras de establecer las relaciones que se establecen entre sí.

Marco Conceptual

✦ *Democracia Participativa*

Para establecer una mejor comprensión de los conceptos específicos que determinan esta consultoría (control social), resulta oportuno reconocer el escenario de debate que se ha creado y aún se conserva sobre concepto de “democracia” desde el modelo hegemónico al modelo contrahegemónico, el cual, es sintetizado de manera magistral por Santos y Avritzer (2002), tal y como se recrea en la Tabla 2 donde se presenta un esquema comparativo de las definiciones y características de cada uno de los mismos.

Tabla 1 Comparación entre el Modelo Hegemónico y el Modelo Contrahegemónico.

Modelo Hegemónico	Modelo contrahegemónico
Democracia Representativa	Democracia participativa
<p>Este planteamiento se nutre de la herencia del pensamiento liberal que otorga relevancia a asuntos como el predominio de las reglas y las instituciones, la ciudadanía de baja intensidad, la competencia entre élites por el favor del electorado, los procedimientos para la elección de representantes y la participación política, entendida como la elección de estos últimos para cargos de responsabilidad pública.</p> <p>Sobre estas premisas se consolidó el modelo de democracia representativa que se impuso casi como paradigma único de organización política en los dos últimos siglos.</p> <p>El modelo de democracia liberal comenzó a mostrar signos de fatiga en la segunda mitad del siglo XX, cuando, en un contexto de tamaño, complejidad y diversidad crecientes de las sociedades modernas, ganaron terrenos fenómenos como el predominio de las formas sobre los contenidos sustantivos del ejercicio democrático; el peso notorio de las burocracias en la toma de decisiones, en detrimento de una gestión participativa de los asuntos públicos; la pérdida de confianza de los ciudadanos en las instituciones representativas, cada vez menos capaces de expresar la diversidad social; la consecuente apatía de la ciudadanía para hacerse presente en el escenario político y la distancia cada vez más visible entre representantes y representados, reflejada en la aguda crisis de credibilidad de los partidos y movimientos políticos.</p>	<p>Este modelo establece un reconocimiento hacia la diversidad social y cultural de las sociedades modernas (la demo diversidad); el rechazo a toda forma única y universal de organización social; el carácter socio-histórico de las instituciones políticas, configuradas según factores de tiempo, espacio y cultura; la indeterminación de las dinámicas sociales y políticas, lo que abre la posibilidad a que los esquemas democráticos cambien y se recreen continuamente; y, sobre todo, el papel más activo y determinante de los ciudadanos, sus organizaciones y sus movimientos en la toma de decisiones públicas y en la resignificación de la política.</p>

Fuente: Elaboración propia.

En este sentido, la Tabla 2 señala que el modelo hegemónico impulsado por autores como Bobbio (2001), Sartori (1998) entre otros, y por organismos internacionales, destaca el carácter formal, procedimental y normativo para asegurar la libre concurrencia de los actores políticos, afianzando el

régimen político; mientras que el contrahegemónico destaca la lectura de De Souza Santos (2004) en la que se propone la discusión de la esencia de la participación, concebida como relación social de poder y, por lo tanto, política, a través de la cual una pluralidad de actores, individuos y grupos sociales se encuentran y confrontan, ejerciendo su capacidad de decisión para orientar los recursos en función de la solución de sus aspiraciones.

Por ello, para Pedraza (2015) la democracia participativa alude a procesos de reconocimiento de ejercicio del poder que implican la maximización de las posibilidades de incidencia de los ciudadanos en la gestión y construcción de lo público.

Si bien, el ejercicio de democracia participativa se instrumentaliza en el concepto de participación, y más concretamente en el de participación ciudadana, Ligarreto (2017) y, Velásquez y González, (2003) coinciden con Guillen, Saenz, Badii y Castillo (2009) cuando afirman que, la participación ciudadana es un fenómeno esencialmente político que hace referencia a un tipo de relación entre dos actores, el Estado y la sociedad civil en un espacio, el espacio de lo local.

Dicho de otro modo, lo anterior contrasta las características y condiciones que han definido y definen los conceptos de democracia representativa y democracia participativa, siendo esta última la versión evolucionada de la primera y, como tal, el referente conceptual que enriquece el enfoque de este documento.

✚ *Participación Ciudadana y Control Social*

Según Hernández (2010) en Colombia la participación ciudadana y más específicamente, el ejercicio del control social a la gestión pública, está precedida por la visión liberal, misma que sirvió de base a la justificación de los mecanismos de participación ciudadana que se encuentran definidos en la Constitución Política de 1991.

Por ende, Restrepo (1997) indica que “La participación social refiere a diversos mecanismos que posee la sociedad para incidir en las estructuras estatales y las políticas públicas. Por lo tanto, el estudio de la participación social equivale a las mediaciones entre el Estado y la sociedad”.

De igual manera, resulta relevante tener presente lo considerado por Herrera (2018) al respecto del criterio de participación social en el estudio “La Política de Participación Ciudadana en Bogotá D.C. Colombia y Santiago de Chile, en el marco de la Gobernabilidad democrática y la Gobernanza 2012 – 2016” en tanto, allí se indica que existen múltiples formas de diferenciar las modalidades de participación, en lo cual, coinciden otros autores como Escobar (2004, p. 106) quien define las siguientes formas: la instrumental en donde se participa recibiendo beneficios sociales, la consultiva que incluye los mecanismos de control social y de seguimiento a los compromisos públicos, la gestonaria que integra los mecanismos de participación en la gestión y ejecución de los programas, y las modalidades de habilitación social o empoderamiento. Estas modalidades, bajo el criterio del autor, pueden desarrollarse en cualquier momento del ciclo de la gestión pública (diagnóstico, diseño, ejecución, evaluación, rediseño y control social).

Por su parte, en el módulo denominado preguntas más frecuentes sobre control social y veedurías elaborado por la Dirección de Veedurías y la Vicepresidencia de Gestión Cívica y Social, de la Cámara de Comercio de Bogotá, se ofrece una definición tripartita del criterio de control social, la cual se concreta en los siguientes términos:

El control social se interpreta como una modalidad de participación ciudadana. Es el derecho y deber que tiene todo ciudadano, considerado individual o colectivamente, para prevenir, racionalizar, proponer, acompañar, sancionar, vigilar y controlar la gestión pública, sus resultados y la prestación de los servicios públicos suministrados por el Estado y los particulares, garantizando la gestión al servicio de la comunidad. El control social se puede entender también como una forma de autorregulación social. (Cámara de comercio de Bogotá, s.f., p. 4)

En ese orden de ideas, se comprende que en Colombia el ejercicio del principio de participación ciudadana llevó a que el legislador estableciera y activara una serie de instrumentos denominados Mecanismos de Participación Ciudadana, mismos que se encuentran expuestos entre otros, en las Leyes 134 de 1994, 489 de 1998 y 1757 de 2015. Entre tales insumos se resalta el establecimiento del denominado control social.

Por su lado, Restrepo (1997, p. 97) establece el criterio de control social como aquello que “Refiere a los diversos mecanismos e instancias que posee la sociedad para incidir en las estructuras estatales y las políticas públicas”. a lo cual, Urrego agrega:

El control social es entendido como una práctica democrática que favorece la organización social en el marco de la democracia participativa por oposición al modelo representativo. En esta perspectiva se pretende que la vinculación de los ciudadanos a los ejercicios de control al Estado sea activa. (Urrego, 2016, p. 12)

En consecuencia, resulta oportuno acudir a los postulados de Velázquez et al (2020), en cuanto allí se puede advertir con claridad que, en lo concerniente con la participación, las teorías de corte liberal ponen el énfasis en la misma como una acción propiciada por sujetos individuales, quienes de manera autónoma y siguiendo los dictados de su conciencia deciden participar para obtener un beneficio particular.

Este mismo autor resalta los enfoques inspirados por las teorías de los movimientos sociales (incluido el paradigma marxista) que miran la participación como intervención de sujetos colectivos, es decir, de grupos, clases, organizaciones, comunidades, redes con identidad e intereses compartidos, que buscan un beneficio de carácter particular (de utilidad para el grupo que participa) o global (beneficio que trasciende el interés del grupo que participa).

En otras palabras, en el ejercicio de participar bien sea de manera individual (teoría de corte liberal) o como manifestación común o colectiva (teorías de los movimientos sociales), se ha aceptado que tal tipo de acción ciudadana constituye un derecho para la obtención de otros derechos (Dagnino, 2006).

En ese sentido, la participación otorga a sus portadores un conjunto de atribuciones y prerrogativas comunes a todos los derechos, definidas en la doctrina de los Derechos Humanos. Además, obliga al Estado a garantizar las condiciones para su ejercicio pleno por parte de los sujetos de derecho, siendo

este un rasgo central de la democracia participativa en tanto centra su foco en la participación ciudadana sin contraponerla a la representación política (Velázquez et al., 2020).

Así, podría considerarse que el concepto actual de participación ciudadana se corresponde con las características reconocidas a tal fenómeno desde el régimen contrahegemónico. En tal sentido, el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, considera que:

Es un proceso de construcción de las políticas públicas que, conforme al interés general de la sociedad democrática, canaliza, da respuesta o amplía los derechos económicos, sociales, culturales, políticos y civiles de las personas, y los derechos de las organizaciones o grupos en que se integran, así como los de las comunidades y pueblos indígena. (CLAD, 2009, pp. 3–4)

En consecuencia, se advierte la existencia de varias clasificaciones conceptuales y teóricas que establecen versiones de las prácticas participativas; mismas, que a la luz de lo establecido por Velázquez et al (2020) son heterogéneas en tanto responden a múltiples formas de interacción social y política, lo que permite la construcción de tipologías para su análisis.

Por ello, una de las primeras y más conocidas clasificaciones teóricas de la participación es la “Escalera de la participación”, propuesta por Sherry Arnstein (1969), quien distingue ocho categorías (Manipulación, Terapia, Información, Consulta, Apaciguamiento, Colaboración, Poder delegado y Control ciudadano) de acuerdo con el alcance de la incidencia ciudadana en las decisiones públicas, tal y como se puede ver a continuación:

Tabla 2 Categorías propuestas por Sherry Arnstein (1969) en la Escalera de la participación.

1	Manipulación	Es una forma de instrumentalización de ciudadanos, convocados por las autoridades para que hagan presencia en escenarios a los que son invitados como objetos “decorativos”, en el marco de una estrategia de relaciones públicas de las autoridades.
2	Terapia	Es la participación convertida en medio para que algunos sectores sociales – especialmente aquellos que han sido política y socialmente excluidos– expresen sus molestias y se desahoguen frente a las autoridades a fin de que eliminen sus formas de “desadaptación social”.
3	Información	En este caso, las autoridades brindan información sobre un asunto específico a grupos de ciudadanos a través de diferentes canales, para que estos conozcan procesos o decisiones públicas, sin que haya posibilidad de respuesta o réplica de los beneficiarios de la información.
4	Consulta	Los ciudadanos son invitados a opinar sobre un aspecto de su interés, sin que necesariamente esa opinión sea tomada en cuenta para la toma de decisiones.
5	Apaciguamiento	Es una forma de participación en la que la ciudadanía puede tener algún nivel de influencia a través de su intervención en comisiones o justas asesoras en las que no necesariamente son mayoría, las cuales se mantienen siempre bajo el control de las autoridades, de modo que estas puedan mantener el poder de decisión.
6	Colaboración	En este caso, la ciudadanía y las autoridades definen reglas de juego de una relación de cooperación para la toma de decisiones a través de espacios compartidos de formulación de propuestas y toma de decisiones, aunque estas últimas siguen siendo competencia de las autoridades y de los órganos de representación política.

7	Poder delegado	Este tipo de participación implica una capacidad de los ciudadanos de intervenir en las decisiones finales acerca de asuntos específicos que les afectan. Incluye un poder de veto de los ciudadanos ante decisiones que no encajan en sus intereses.
8	Control ciudadano	Es el nivel más alto de la escala, en el que los ciudadanos controlan recursos, e instrumentos de gestión, así como el poder de decisión. Tienen a su cargo la gestión de un proceso o proyecto. Es una forma de autogestión ciudadana de su propio desarrollo.

Fuente: Elaboración propia.

Así, la Tabla 3 permite establecer ocho conceptos o formas de cómo se puede entender y asumir el rol del ciudadano cuando éste se vincula al ejercicio de participación en el marco de ejercicio estatal, siendo importante resaltar que el nivel ocho (8) constituye el estado ideal del del tipo de ejercicio que acá se enfatiza, en tanto, es allí donde los ciudadanos ejercen un control real y material de los recursos.

Por su parte, Velázquez (2005) propone una tipología adicional de las prácticas participativas, que resulta del cruce de la caracterización de los actores participantes y los rasgos de su entorno, modelo que se sintetiza en la siguiente tabla donde se propone la participación sustantiva o efectiva, formal y/o instrumental, reivindicativa y/o contestataria, y la no participación, acompañadas de su respectiva descripción tipológica.

Tabla 3 Tipología de las prácticas participativas propuesta por Velázquez (2005).

1	Participación sustantiva o efectiva	<p>Un tipo de acción a través de la cual los actores sociales y los agentes estatales acuerdan las acciones necesarias para satisfacer las demandas e iniciativas de los participantes y las autoridades las ponen en marcha como parte de su gestión.</p> <p>Este tipo de participación opera generalmente a través de dispositivos de deliberación y concertación, así como de formas de cooperación para la acción, lo que produce valores agregados para todos los actores (modelo de suma positiva). Es una participación efectiva en tanto produce resultados concretos en términos de las propuestas de origen ciudadano.</p>
2	Participación formal y/o instrumental	<p>Cuando existe un ambiente político institucional favorable, las identidades colectivas se muestran débiles, la participación se vuelve formal y/o instrumental:</p> <p>La primera coloca el énfasis en las formas, en el cumplimiento de normas por sí mismas, no tanto en los contenidos de la participación (la reivindicación de derechos para mejorar la calidad de vida).</p> <p>La segunda surge de una relación utilitaria y asimétrica entre Estado y actores sociales, en la que el primero involucra a la población en la gestión local a fin de reducir costos de inversión o ganar legitimidad política sin que la población tenga un lugar importante en la toma de decisiones ni logre una participación efectiva que le permita obtener beneficios.</p> <p>En ambos casos, el Estado tiende a controlar el proceso e imprimirle la orientación que más le conviene.</p>

3	Participación reivindicativa y/o contestataria	Su característica más importante es la cooperación social para enfrentar al Estado debido a sus decisiones de política o para presionarlo en torno a la consecución de bienes públicos. Esta modalidad supone una fuerte iniciativa social a través de dispositivos institucionales o de movilización, lo cual a su vez implica identidades sociales sólidas, y un régimen político cerrado a las demandas sociales. Puede concluir en formas de negociación y concertación, pero también en formas autoritarias de exclusión.
4	No participación (Clientelismo/ Autoritarismo)	Finalmente, cuando el entorno político es desfavorable y las identidades sociales débiles, el resultado es la ausencia de entornos y de prácticas participativas, la desmovilización social en torno a bienes públicos y el desinterés del Estado por propiciar la participación ciudadana. En ese caso, se abre el camino a otras formas de relación entre la sociedad y el Estado: el clientelismo, el populismo, el autoritarismo, el asistencialismo, las formas tecnocráticas de gestión pública o una combinación de ellas.

Fuente: Elaboración propia.

El contenido de la Tabla 4 permite identificar cuatro interpretaciones de la participación, lo cual contribuye a clarificar desde un ámbito conceptual y teórico el cómo cada grupo poblacional de conformidad con sus usos y costumbres adapta y asume el desarrollo del ejercicio de participación ciudadana. Está dentro del marco de la autonomía de cada ciudadano o actor social, circunscribirse o identificarse y proceder de conformidad con alguna de las manifestaciones dadas en la tabla objeto de esta reflexión.

En definitiva, lo que se determina con los preceptos de índole teórico hasta acá expuestos, es la convalidación doctrinal que al respecto de la garantía e importancia de la participación de la ciudadanía en torno a las causas del Estado se han dado en diferentes sistemas de la sociedad, académico, gobierno y comunitario. Ahora bien, para efectos de esta consultoría, tales componentes de intervención no encuentran desarrollo en sí mismos, sino que deben analizarse y comprenderse en el marco de la gestión pública y la gestión pública contractual como manifestación específica de la primera.

✚ *Gestión Pública y Gestión Pública Contractual*

En lo que concierne al concepto de gestión pública, se tiene que las ciencias de la administración han transitado de la administración a la gerencia, y de la gerencia a la gobernanza. Tal y como lo indica el Instituto para la Democracia y la Asistencia Electoral.

La gestión pública está configurada por los espacios institucionales y los procesos a través de los cuales el Estado diseña e implementa políticas, suministra bienes y servicios y aplica regulaciones con el objeto de dar curso a sus funciones. Teniendo en cuenta que la gestión pública se ocupa de la utilización de los medios adecuados para alcanzar un fin colectivo. (IDEA Internacional, 2009, p. 14)

En ese orden, resulta claro establecer que bajo la orientación del artículo 2 de la Constitución Nacional de 1991, las instituciones públicas y quienes las determinan, deben garantizar que los instrumentos y medios dados por el legislador para la consecución de dichos fines se enfoquen hacia el reconocimiento y materialización de los intereses generales de la sociedad.

Al hablar de gestión pública como factor determinante en la esencia de los gobiernos y entes del Estado, se hace necesario involucrar y generar un especial reconocimiento al criterio de la gestión contractual pública, ello como consecuencia que a la luz de lo definido por el Departamento Nacional de Planeación DNP (s.f) para el establecimiento de un buen gobierno, se hace necesario la relación de una serie de programas estratégicos, dentro de los cuales se establece la gestión contractual pública cuyo enfoque está dado en el sentido que la contratación pública se dé bajo el fortalecimiento de las compras públicas y de las políticas y prácticas de contratación.

De esta manera, y para el caso de las entidades estatales, dentro de las cuales se encuentran los municipios, se llega a la configuración del inciso final del artículo 150 constitucional y posteriormente a la expedición de la Ley 80 de 1993 – Estatuto General de contratación y todas las normas que le han generado complementos, variaciones o ajustes, mismas que, en suma, constituyen el marco ordinario, común o general de la gestión contractual pública en Colombia.

Así pues, a la fecha se han establecido cinco (5) formas, métodos, herramientas o sistemas de selección de contratistas, denominadas en la Ley 1150 de 2007 como modalidades. El principal método lo constituye la licitación pública bajo la definición y regulación que de la misma realiza la Ley 80 de 1993, seguida de la selección abreviada que se manifiesta bajo el criterio de menor cuantía, subasta inversa o acuerdo marco de precios, el concurso de méritos y la contratación directa definida en la Ley 1150 de 2007; y finalmente, se encuentra la invitación pública o proceso de mínima cuantía el cual fue incorporado en la Ley 1150 de 2007 por intermedio de la Ley 1474 de 2011 y desarrollado en la actualidad por el Decreto 1082 de 2015.

De este modo, se llega al examen del último de los criterios planteados en la parte introductoria de este acápite, esto es, el criterio de participación ciudadana como género y el control social como manifestación específica que se concreta, entre otros ámbitos de la gestión pública, dentro de las etapas que configuran las actuaciones de índole contractual.

En ese sentido, resulta oportuno indicar que el control social a la gestión pública implica un reconocimiento al concepto de democracia participativa como categoría genérica y al criterio de participación ciudadana como especie o forma de manifestación de esta.

No obstante, el ejercicio de control social como manifestación de la participación ciudadana en el ámbito de la contratación, se legitima en la medida que se involucra de manera expresa a los ciudadanos dentro del grupo de partícipes específicos que hacen parte del proceso de compras públicas, así como el hecho que, la norma orientadora de tal tipo de procesos, señala la necesidad de que quienes impulsan desde la administración estos actos, reconozcan e involucren a los ciudadanos de manera organizada o independiente en la vigilancia, control y seguimiento de los documentos y etapas propias de los procesos contractuales.

Por lo tanto, se establece que desde el estatuto contractual público, todo contrato que celebren las entidades estatales, estará sujeto a la vigilancia y control ciudadano, razón por la cual las asociaciones cívicas, comunitarias, de profesionales, benéficas o de utilidad común, podrán denunciar ante las autoridades competentes las actuaciones, hechos u omisiones de los servidores públicos o de los particulares, que constituyan delitos, contravenciones o faltas en materia de contratación estatal, motivo por el que las autoridades deben brindar especial apoyo y colaboración a las personas y asociaciones que emprendan campañas de control y vigilancia de la gestión pública contractual.

De este modo, se deja establecida la relación intrínseca que doctrinal y normativamente hablando se ha logrado concretar entre el principio de democracia participativa como género, la participación ciudadana como manifestación específica de este y, el escenario de materialización del control social como una especie de la participación ciudadana en torno a la gestión pública del Estado, y de manera puntual a la gestión de compra pública de las entidades que deben someterse al régimen específico que al respecto se ha definido por el legislador.

Marco Histórico

En torno a este acápite del documento, debe indicarse en un primer momento la significación histórica de la participación ciudadana citada por Velázquez.

Los proyectos de reforma del Estado surgidos en América Latina en los años ochenta del siglo pasado, convergen en la tesis de que la participación ciudadana es fundamental para garantizar la legitimidad, la eficiencia, la pertinencia y la efectividad de la gestión pública. (Velázquez et al., 2020, p. 34)

La historia del control social a la contratación en Colombia es relativamente nueva: previo a la Constitución Política de 1991 el concepto de participación ciudadana no tenía un uso extendido en el sistema político colombiano y, por extensión, el control social a la contratación no figuraba como mecanismo efectivo. La función de vigilancia se encontraba en cabeza de los órganos de control y el control político ejercido por el Congreso de la República, pues dentro de los derechos consagrados en la constitución vigente y en el desarrollo normativo, no existía el de la participación ciudadana, no había una intervención activa del pueblo en el quehacer de lo público, el único concepto de lo público radicaba en la prestación de servicios por parte del Estado.

De los antecedentes más relevantes de control social o más bien, de participación ciudadana en la gestión pública, se tiene la Ley 11 de 1986, “Por la cual se dicta el Estatuto Básico de la Administración Municipal y se ordena la participación de la comunidad en el manejo de los asuntos locales”, en ella se evidencia un esbozo de participación ciudadana en los quehaceres públicos, pero su incidencia radica en que marca el inicio del proceso de descentralización y democratización del país, que a la par del acto Legislativo 01 de 1986, donde se establece la elección popular de alcaldes, incluye la participación ciudadana como forma de incorporar a las comunidades en la vida pública municipal.

Durante el gobierno de Belisario Betancur Cuartas (1982 – 1986) se implementó el Plan de Rehabilitación Nacional: Un Objetivo Nacional para aclimatar la paz en Colombia. El Plan se consolidó como una política integral y coherente de amplias proporciones, que entre otros factores apunta a contener “la utilización de la violencia armada como estrategia infructuosa y esterilizante para conseguir cambios en ocasiones justificados” (Departamento Nacional de Planeación, 1985, p. 5).

El Plan Nacional de Rehabilitación contemplaba la creación de los Consejos de Rehabilitación, a los que se les incorporaron la función de colaborar en la tarea de seguimiento, control y evaluación de programas, proyectos y convenios que se ejecutaban en desarrollo de las acciones del Plan (Decreto 3270 de 1986).

A raíz de los procesos de paz llevados a cabo en los gobiernos de Belisario Betancur (1982 – 1986) y Virgilio Barco (1986 – 1990) toma fuerza la participación ciudadana, debiéndose anotar aquí que

el ambiente ya estaba dado para el desarrollo de las discusiones del constituyente, lo cual se puede evidenciar en lo que anota Antonio Sanguino:

A pesar del hundimiento de la reforma constitucional del 89, el M-19 continuó el proceso de negociación y firmó su acuerdo de paz en marzo de 1990, bajo el compromiso de los pactantes (Gobierno Nacional, Partidos Políticos, M-19 y la Iglesia Católica en calidad de tutora del proceso) de hacer posibles los consensos en materia de reformas, logrados en las mesas de dialogo que con participación de los diversos sectores de la sociedad colombiana se instalaron a lo largo del proceso de conversaciones. (Sanguino Páez, 2005)

El tema de la participación ciudadana en la esfera de lo público es recogida por la Constitución Política de 1991, la que, debemos recordar, fue promovida por un movimiento popular denominado “La séptima papeleta”, que desde el propio preámbulo plantea un nuevo concepto de democracia, involucrando la idea de la participación como un derecho fundamental, cuyo desarrollo se puede evidenciar a lo largo del articulado de nuestra Carta, involucrando grandes cambios en la materia, como que la soberanía reside en el pueblo y no en la nación, como se estipulaba en la anterior Constitución de 1886, trayendo este solo concepto una carga de transformación de lo que había y de bienvenida a la democracia participativa, dejando atrás la representativa y variando de manera radical el concepto del ejercicio del poder, elevando la participación a la categoría de derecho fundamental, como lo plasma el artículo 40, que se encarga de enumerar los derechos y las formas de participación ciudadana en los temas políticos del país.

Desde allí, la Constitución colombiana contempla más de 38 artículos referidos al fortalecimiento de la democracia participativa, dentro de los cuales se destacan: el reconocimiento que desde la parte dogmática se le hace a la participación ciudadana considerándola como un valor constitucional, luego, el artículo 1º consagra las características del Estado Social de Derecho colombiano, diciendo que la naturaleza jurídica de este es de ser democrático, participativo y pluralista (Hurtado Mosquera y Hinestroza Cuesta, 2016).

De igual manera, la Corte Constitucional hace un reconocimiento a la Constitución de 1991 respecto al fortalecimiento de la participación ciudadana en lo público, con la Sentencia C-643/2000, teniendo como Magistrado Ponente al Dr. Álvaro Tafur Galvis.

A partir de la expedición de la nueva Carta Política de 1991, se operó un giro radical dentro del sistema constitucional del Estado colombiano, con el fortalecimiento de la democracia participativa y el señalamiento de nuevos mecanismos de participación. La imperiosa necesidad de la intervención ciudadana en la toma directa de las decisiones que a todos atañen y afectan, así como en el control permanente sobre su ejecución y cumplimiento determinó una extensión e incremento de los espacios de participación de la comunidad, así como de procedimientos que garanticen efectivamente su realización. Lo anterior impuso un rediseño de la participación del ciudadano, tradicionalmente restringida al proceso electoral, para incluir esferas relacionadas con la vida personal, familiar, económica y social de los individuos en cuanto identificados como verdaderos sujetos sociales. (Corte Constitucional, Sala Plena, C-643/00, 2000)

Así, la Corte Constitucional expone de forma amplia el concepto de participación ciudadana en los temas públicos, tanto de manera colectiva como individual, anotando que esta corte fue creada por la misma Constitución de 1991, empezando a funcionar en el año 1992 y haciendo importantes pronunciamientos sobre la materia, iniciando con la sentencia C-180 de 1994, magistrado ponente Hernando Herrera Vergara, en la que estableció la redefinición del concepto de soberanía, la revalorización del papel del ciudadano y la profundización del modelo de democracia participativa,

que constituyen una expresión del mandato que el pueblo confirió a la Asamblea Nacional Constituyente (Corte Constitucional, Sala Plena, C-180/94, 1994).

Comparablemente, a nivel local, en 1982 se conforma la Corporación Cívica de Caldas, como una organización no gubernamental, sin ánimo de lucro, constituyéndose en la veeduría más antigua del país, la cual tiene entre sus objetivos vigilar la contratación y otros aspectos de la gestión pública en la ciudad.

Marco Constitucional, Iberoamericano y Normativo

El soporte legal que sirve de base a la presente consultoría se estructura siguiendo el derrotero de clasificación normativa o de importancia propuesto por Kelsen, es decir, se hace alusión a los principales fundamentos de índole constitucional que aluden a la garantía del control social, posteriormente se relacionan algunas referencias de índole transnacional que son aplicables en Colombia bajo el amparo del bloque de constitucionalidad y, finalmente, se establecen los referentes normativos internos que han regulado el ejercicio control social y la conjunción de este con el proceso de gestión contractual pública.

✚ *Constitución Política de 1991*

El constituyente de 1991 en el artículo 103 (Constitución Política, 1991) resaltó la existencia de unos mecanismos de participación del pueblo, y puntualizó el deber del Estado colombiano de contribuir a la organización, promoción y capacitación de las asociaciones profesionales, cívicas, sindicales, comunitarias, juveniles, benéficas o de utilidad común no gubernamentales, con el objeto de que estas constituyeran mecanismos democráticos de representación en las diferentes instancias de participación, concertación, control y vigilancia de la gestión pública.

Tal concepción se corresponde con el contenido del artículo 270 (Constitución Política, 1991) según el cual, la Ley organizaría las formas y sistemas de participación ciudadana que permitiera vigilar la gestión pública a fin de que se cumplan los deberes de los diversos niveles administrativos.

En esa misma línea, y en lo que atañe con la planeación de las entidades del Estado, el constituyente señaló en el artículo 342 (Constitución Política, 1991) que se crearía una Ley Orgánica a través de la cual, entre otras situaciones regularía los procedimientos conforme a los cuales se hará efectiva la participación ciudadana en la discusión de los planes de desarrollo y las modificaciones correspondientes.

También resultan acordes a esta consultoría las manifestaciones de la participación ciudadana, establecidos en el artículo 369 (Constitución Política, 1991) según el cual “la Ley determinará los deberes y derechos de los usuarios, el régimen de su protección y sus formas de participación en la gestión y fiscalización de las empresas estatales que presten el servicio”.

En resumen, a nivel constitucional se asume como fundamento de esta consultoría lo que se menciona en los artículos 103, 270, 342 y 369, con relación al derecho-deber de ejercer vigilancia y control social a los diversos procesos que involucra la gestión pública del Estado.

✚ *Carta de la OEA*

La Carta Democrática Interamericana aprobada en la primera sesión plenaria de la OEA, celebrada el 11 de septiembre de 2001, en el inciso segundo del artículo 2 indica que “la democracia representativa se refuerza y profundiza con la participación permanente, ética y responsable de la ciudadanía en un marco de legalidad conforme al respectivo orden constitucional” (Organización de los Estados Americanos, 2003 p. 3).

En idéntico sentido, el artículo 6 de la referida norma transnacional expresa:

La participación de la ciudadanía en las decisiones relativas a su propio desarrollo es un derecho y una responsabilidad. Es también una condición necesaria para el pleno y efectivo ejercicio de la democracia. Promover y fomentar diversas formas de participación fortalece la democracia. (Organización de los Estados Americanos, 2003 p. 4)

En complemento de lo anterior, se encuentra el contenido de la Carta Iberoamericana de los Derechos y Deberes del Ciudadano en relación con la Administración Pública y la Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana en la Gestión Pública, aprobadas por el Consejo Directivo del Centro Latinoamericano para la Administración del Desarrollo (CLAD, 2009; 2013).

Análogamente, se resalta el enfoque a la participación ciudadana preceptuada en el inciso final del artículo 9 de la Carta Democrática Interamericana y la referencia N 62 de la Declaración generada en el Marco de la IV Cumbre de las Américas de la OEA (Declaración de Mar del Plata, 2005), según la cual, una mayor participación ciudadana, comunitaria y de la sociedad civil contribuirá a asegurar que los beneficios de la democracia sean compartidos por la sociedad en su conjunto.

✚ Normatividad

Ahora bien, en Colombia se han concretado una serie de normas que desde el año 1991 hasta la fecha han buscado fortalecer el ejercicio de la participación ciudadana y el control social en el país. Entre los principales referentes normativos, se encuentran en orden cronológico las siguientes:

Un primer referente legislativo del control social-ciudadano en la legislación colombiana, se encuentra en la Ley 134 de 1994 cuyo artículo 99 concreta que la participación administrativa es un derecho de las personas, lo cual, es reconocido en los siguientes términos:

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

Por su parte en el artículo 100 reconoce que las organizaciones civiles podrán constituir veedurías ciudadanas o juntas de vigilancia a nivel nacional y en todos los niveles territoriales, con el fin de vigilar la gestión pública, los resultados de la misma y la prestación de los servicios públicos, sin dejar de lado que la “vigilancia podrá ejercerse en aquellos ámbitos, aspectos y niveles en los que en forma total o mayoritaria se empleen los recursos públicos, de acuerdo con la Constitución y la Ley que reglamente el artículo 270 de la Constitución Política” (Ley 134, 1994).

De este modo, la Ley 152 de 1994, conocida como “Ley de Planeación Participativa”, estableció un criterio importante de participación ciudadana en Colombia y, por ende, de habilitación en torno al ejercicio de lo que reconoce como control social-ciudadano, en tanto, determinó en el artículo 34 (Ley 152, 1994) que se debe verificar en cada ente territorial la creación y operación de un Consejo Territorial de Planeación el cual, como mínimo, deberá estar integrado por representantes de su jurisdicción territorial de los sectores económicos, sociales, ecológicos, educativos, culturales y comunitarios.

Posteriormente, se verifica que en el marco normativo que regula las actuaciones contractuales desde el año 1993, aparece la Ley 80 de 1993, y en ella sobresale el título VII denominado “Del control de la gestión contractual” en donde se define “todo contrato que celebren las entidades estatales estará sujeto a la vigilancia y control ciudadano” (artículo 66) y, adicionalmente alude que todas las “asociaciones cívicas, comunitarias, de profesionales o de utilidad común, podrán denunciar ante las autoridades competentes las actuaciones, hechos u omisiones de los servidores públicos o de los particulares, que constituyan delitos, contravenciones o faltas en materia de contratación estatal” (Ley 80, 1993).

A su turno, se verifica la expedición de la Ley 472 de 1998 “Por la cual se desarrolla el artículo 88 de la Constitución Política de Colombia en relación con el ejercicio de las Acciones Populares y de Grupo y se dictan otras disposiciones”. Conforme con lo referenciado en la misma regulación, estas acciones están orientadas a garantizar la defensa y protección de los derechos e intereses colectivos, así como los de grupo o de un número plural de personal (sic).

La legitimidad para su realización de acuerdo con lo definido en el artículo 12, entre otras, está dada a toda persona natural o jurídica o por las Organizaciones No Gubernamentales, las Organizaciones Populares, Cívicas o de índole similar. De este modo se logra verificar la relación de oportunidad que conlleva para la ciudadanía el poder ejercer de manera directa y sin mayores requerimientos formales o procesales diferentes actuaciones de índole jurisdiccional cuyo objetivo es la protección de intereses generales o comunes.

Ahora bien, en materia de publicidad de las actuaciones del Estado, se encuentra el reconocimiento dado en el artículo 51 (Ley 190, 1995) según el cual, con fines de control social y de participación ciudadana, las alcaldías municipales y distritales y las oficinas o secciones de compras de las gobernaciones y demás dependencias estatales, están obligadas a publicar en sitio visible de la respectiva entidad, una vez al mes, en lenguaje sencillo y asequible al ciudadano común, una relación singularizada de los bienes adquiridos y servicios contratados, el objeto y el valor de los mismos, su destino y el nombre del adjudicatario, así como las licitaciones declaradas desiertas. La verificación de dicho mandato, a nivel municipal, se encomendó al Personero municipal y a nivel departamental y nacional a la Procuraduría General de la Nación.

Acto seguido, se referencia la Ley 489 de 1998 que en el Capítulo VIII habla sobre la Democratización y Control Social de la Administración Pública (Ley 489, 1998).

En un primer momento, se resalta que “todas las entidades y organismos de la Administración Pública tienen la obligación de desarrollar su gestión acorde con los principios de democracia participativa y democratización de la gestión pública” y continúa indicando que las entidades y organismos “podrán realizar todas las acciones necesarias con el objeto de involucrar a los ciudadanos y organizaciones de la sociedad civil en la formulación, ejecución, control y evaluación de la gestión pública”, siendo la contratación pública una de tales escenarios.

Entre otras, se le posibilita a las entidades del Estado realizar las siguientes acciones: a) Convocar a audiencias públicas; b) Incorporar a sus planes de desarrollo y de gestión las políticas y programas encaminados a fortalecer la participación ciudadana; c) Difundir y promover los derechos de los ciudadanos respecto del correcto funcionamiento de la Administración Pública; d) Incentivar la formación de asociaciones y mecanismos de asociación de intereses para representar a los usuarios y ciudadanos; e) Apoyar los mecanismos de control social que se constituyan.

Finalmente, en lo que atañe con este fundamento normativo, advierte el artículo 34 “cuando los ciudadanos decidan constituir mecanismos de control social de la administración, en particular mediante la creación de veedurías ciudadanas, la Administración estará obligada a brindar todo el apoyo requerido para el ejercicio de dicho control” (Ley 489 de 1998, artículo 34).

Por otra parte, el legislador expidió la Ley 689 de 2001 por la cual se modifica parcialmente la Ley 142 de 1994. En el Capítulo I indica que, “en todos los municipios deberán existir "Comités de Desarrollo y Control Social de los Servicios Públicos Domiciliario" compuestos por usuarios, suscriptores o suscriptores potenciales de uno (1) o más de los servicios públicos a los que se refiere esta Ley” (Ley 689, 2001).

Como se puede apreciar, no solo se referencia el control social en materia de servicios públicos domiciliarios, sino que lo referencia como un deber de las empresas sujetas de dicha norma, mismo que se ejerce (legitimación activa) por usuarios, suscriptores o suscriptores potenciales de uno (1) o más de los servicios públicos.

Continuando con la línea de tiempo como se han venido exponiendo los preceptos normativos hasta este punto, en el año 2003 se concretó una de las dos principales manifestaciones de índole normativo que determinan el criterio fundante de esta consultoría. En ese orden, se encuentra la Ley 850 de 2003 por medio de la cual se reglamentan las veedurías ciudadanas como el mecanismo democrático de representación, que le permite a los ciudadanos o a las diferentes organizaciones comunitarias ejercer vigilancia sobre la gestión pública, respecto a las autoridades, administrativas, políticas, judiciales, electorales, legislativas y órganos de control, así como de las entidades públicas o privadas, organizaciones no gubernamentales de carácter nacional o internacional que operen en el país, encargadas de la ejecución de un programa, proyecto, contrato o de la prestación de un servicio público.

Lo anterior, en materia de contratación estatal, conlleva a que se genere una articulación de interpretación/acción entre el mandato antes transcrito y lo preceptuado en el artículo 66 de la Ley 80 de 1993, de modo tal que se genera un escenario donde confluye una vez más el sistema de

contratación pública definido en el estatuto contractual y las normas que regulan el ejercicio del control social en Colombia.

Posteriormente, se reconoce la expedición de la Ley 1150 de 2007 por medio de la cual se logró modificar en gran parte la Ley 80 de 1993, a través de la cual se determinó el uso de cinco modalidades (procedimientos) de selección de contratistas en Colombia, estos son: la Licitación Pública, la Selección Abreviada, el Concurso de Méritos, la Invitación Pública o Mínima Cuantía y la Contratación Directa; medios a través de los cuales se escogen a quienes le suministran bienes y/o servicios al Estado.

De igual forma, mediante la regulación normativa en comento, el Congreso de Colombia propició el desarrollo del Sistema Electrónico para la Contratación Pública, SECOP.

Así pues, se llega al reconocimiento de los mandatos que en materia de lucha contra la corrupción y el control social fueron establecidos en la Ley 1474 de 2011 o Ley Anticorrupción.

Tal regulación plantea en el Capítulo V la creación y puesta en funcionamiento de la Comisión Nacional y la Comisión Regional de Moralización que tienen como objetivo, entre otros, promover el ejercicio consciente y responsable de la participación ciudadana y del control social sobre la gestión pública, aunado a la actualización que realizó del contenido del artículo 32 de la Ley 489 de 1994 en torno al criterio de democratización de la Administración Pública.

De manera posterior, la Ley 1712 de 2014 o Ley de Transparencia y de derecho de acceso a la información pública, en su ámbito de aplicación consignado en el artículo 5, Literales c y d, identifica el deber de suministrar información por parte de las personas naturales y jurídicas, públicas o privadas, que presten función pública o servicios públicos respecto de la información directamente relacionada con la prestación del servicio público.

De ese modo, se advierte el deber de generar publicidad de los actos contractuales por parte de cada entidad a través del medio electrónico institucional, situación que debe darse sin excepción (Ley 1712, 2014).

A su turno, la Ley 1755 de 2015 genera la posibilidad que cualquier ciudadano mediante un derecho de petición solicite, entre otras cosas, la intervención de una entidad en un caso concreto, la resolución de una situación jurídica, la prestación de un servicio, requerir información, consultar, examinar o requerir copias de un documento público, formular consultas, quejas o denuncias e incluso, interponer recursos.

Por consiguiente, el derecho fundamental consagrado en el artículo 21 (Const., 1991) –Derecho de petición– y desarrollado en la norma estatutaria antes indicada, alcanza un grado significativo de reconocimiento y de incidencia en la instrucción del control – social como manifestación de la democracia participativa en el marco del Estado social y democrático de derecho advertido en la carta principal.

En el año 2015 se expide el segundo fundamento normativo concluyente de esta consultoría, esto es la Ley 1757 de 2015, por la cual se dictan disposiciones en materia de promoción y protección del

derecho a la participación democrática, en la que se reafirman los mandatos dados en la Ley 850 de 2003 y se define de manera específica el criterio de control social como “el derecho y el deber de los ciudadanos a participar de manera individual o a través de sus organizaciones, redes sociales e instituciones, en la vigilancia de la gestión pública y sus resultados” (Ley 1757, 2015).

En cuanto al objeto del control social, el mandato legislativo antes indicado menciona que el mismo está dado al seguimiento y evaluación de las políticas públicas y a la gestión desarrollada por las autoridades y por los particulares que ejerzan funciones públicas.

Finalmente, en lo que se refiere a la relación del proceso de contratación pública y la conexión con la participación ciudadana y de manera específica con el control social – ciudadano a la compra pública, el Decreto 1082 de 2015, en su Artículo 2.2.1.1.1.2.1 indica que los partícipes de la contratación pública para efectos del Decreto-Ley 4170 de 2011, serán: 1. Las entidades estatales que adelantan procesos de contratación. En los términos de la Ley, las entidades estatales pueden asociarse para la adquisición conjunta de bienes, obras y servicios; 2. Colombia Compra Eficiente; 3. Los oferentes en los procesos de contratación; 4. Los contratistas; 5. Los supervisores; 6. Los interventores y, 7. Las organizaciones de la sociedad civil y los ciudadanos cuando ejercen la participación ciudadana en los términos de la Constitución Política y de la Ley (Decreto 1082, 2015).

De esta manera, se reconoce a la ciudadanía de manera organizada o independiente como un actor específico del proceso de contratación pública en Colombia, situación que, entre otras consideraciones, se entrega o habilita para ser ejercida de manera facultativa.

A su turno, el citado Decreto en el artículo 2.2.4.2.1.6 estipula en cabeza del DNP la garantía al ejercicio del control social en materia de proyectos de inversión cuya fuente de financiación sean recursos del Sistema General de Regalías. Así mismo, se resalta en dicha norma que se promoverá la creación y consolidación de grupos de auditores ciudadanos, y el desarrollo de auditorías ciudadanas, audiencias públicas de rendición de cuentas, comités de obra participativos o foros virtuales con organizaciones y otros instrumentos definidos en las normas de carácter general que reglamenten la materia (Decreto 1082, 2015).

Documentos CONPES

En último lugar resulta pertinente relacionar los Documentos CONPES N° 3249 de 2003, 3620, 3650 de 2010, 3785 de 2013 y el documento CONPES D.C 01 de 2019 “Política Pública Distrital de Transparencia, Integridad y no Tolerancia con la Corrupción” que contienen orientación hacia el establecimiento de políticas y programas en materia de garantía de acceso a la información propia de los procesos contractuales.

Una vez analizada la normativa desarrollada entre 1991 y 2019 se evidencia que para garantizar el ejercicio de participación ciudadana, las entidades y organismos de la Administración Pública deberán tener en cuenta, que cada entidad u organismo del Estado puede ser objeto de vigilancia por parte de las veedurías o ciudadanos a título individual, siendo entonces claro que el control social cuando se activa, constituye una acción de doble vía, o de doble connotación (derecho-deber) en tanto es una manera de cómo los ciudadanos pueden materializar el principio de participación y de

suyo, representa el deber del Estado en facilitar, acompañar, apoyar y convalidar las condiciones para su correcta ejecución.

En consideración de lo anteriormente expuesto, se evidencia un derrotero de más de 20 criterios normativos de orden interno y externo que en suma, le generan sustento y legalidad al ejercicio del control social-ciudadano en Colombia, así como la legitimidad de que dicha manifestación de la democracia participativa se establezca de manera voluntaria, incluso sobre el ámbito de la gestión pública de índole contractual que desarrollan las entidades estatales, siendo Manizales, y de manera puntual, las Secretarías de Despacho o Unidades y unidades del nivel central de dicho ente territorial, una de tales manifestaciones.

1.6 Metodología

A continuación, se exponen los aspectos metodológicos que estructuraron la consultoría desde una perspectiva mixta, mediada por técnicas de recolección de la información tales como el análisis documental, la encuesta y la entrevista aplicada a veedores ciudadanos y comunidad en general, con el objetivo de conocer las herramientas, medios e insumos que los ciudadanos han utilizado para llevar a cabo el ejercicio de control social en los procesos de contratación pública desarrollados por las dependencias que conforman la Administración Central del municipio de Manizales durante el periodo 2016 y 2020. De modo que, los datos del estudio se agruparon según su naturaleza para ser medidos, organizados, tabulados y analizados, valorando concepciones, percepciones, actitudes, cifras y relaciones causales entre los elementos implicados (Hernández y Mendoza, 2018).

Enfoque de Estudio

En conformidad con lo anterior, la consultoría se trabajó desde un enfoque mixto, que según Creswell (2005) requiere la recopilación, el análisis, la discusión y la conexión de datos, no solo cuantitativos como los análisis matemáticos, sino también cualitativos como la observación, deducción y descubrimiento del escenario, con el fin de responder las cuestiones del estudio.

De acuerdo con Hernández, Fernández y Baptista (2006), un estudio es cualitativo cuando se caracteriza por utilizar la recolección de datos no numéricos y en su defecto recolecta datos tales como comportamientos, reacciones, expresiones, emociones, cualidades, vivencias, puntos de vista, expectativas de los individuos y todo aquello que conduzca al conocimiento consecuente del contexto o realidad. Mientras que el enfoque cuantitativo se caracteriza por recolectar datos numéricos, y con base en ellos se puede fundamentar, comprobar y analizar de forma generalizada las hipótesis, buscando la explicación del fenómeno por medio de métodos estadísticos que a su vez establecen regularidades y relaciones que permiten contrastar teorías a través de la lógica.

Por tal razón, Todd, Nerlich y McKeown (2004) coinciden con Miles y Huberman (1994) en agregar que, trabajar desde un enfoque mixto permite indagar las diversas etapas y fases del fenómeno en estudio, otorgando mayor poder de entendimiento del problema, siendo esta la razón principal por la que se desarrolló la consultoría bajo este enfoque.

Diseño Metodológico

En el estudio se emplea el diseño no experimental de tipo longitudinal de tendencia, con el fin de dar respuesta a la pregunta problema puesto que, según Hernández, Fernández y Baptista (2006), el diseño metodológico se define como el planteamiento y estructuración de una estrategia con actividades y procedimientos, con el propósito de conseguir la información necesaria a través del aporte de evidencias que sostengan, expliquen, refuten y ayuden a dar respuesta a los interrogantes del problema.

Sumado a ello, se optó por la utilización del diseño no experimental ya que las actividades y procedimientos giraron en torno al estudio de dos variables: la independiente, la cual corresponde al control social-ciudadano y, la variable dependiente correspondiente a la gestión administrativa y contractual desarrollada en la gestión local de la administración del municipio de Manizales, analizando así los fenómenos sin necesidad de manipular e influir sobre las variables que actúan, teniendo en cuenta que son hechos de la realidad que así acontecen; tal y como lo manifiestan Kerlinger y Lee (2002), al decir que en este tipo de diseño, no es factible manejar las variables ni actuar sobre ellas con la manipulación de las situaciones o las circunstancias en que los integrantes o métodos interactúan.

Entretanto, Fernández y Baptista (2006) plantean que los diseños no experimentales se clasifican en transeccionales y longitudinales; de modo que, se siguió el diseño de tipo longitudinal, debido a su gran importancia y eficiencia en el estudio de variables en un periodo de tiempo, razón por la cual Wu, Clopper y Wooldridge (1999) resumen lo anterior diciendo que se opta por un diseño longitudinal cuando se quiere estudiar algo en función del tiempo, tal y como sugiere la presente consultoría con el análisis de los contratos celebrados por el municipio de Manizales en un intervalo de tiempo específico.

Finalmente, el diseño longitudinal puede ser de tendencia, de evolución de grupos o tipo panel, no obstante, para el desarrollo de esta consultoría se eligió el diseño longitudinal de tendencia, puesto que permite mediante la creación de categorías y establecimiento de conceptos analizar los cambios de las variables a través del tiempo, en aras de estudiar las correlaciones o transformaciones que estas sufren (Arnau y Bono, 2008).

Técnicas de Recolección de la Información

Con el fin de responder al método expuesto y a los objetivos planteados, se seleccionan como técnicas de recolección de datos la encuesta, la entrevista y el análisis documental, tal y como se muestra a continuación.

Encuesta

Dentro de las técnicas de recolección de la información necesarias para el desarrollo de la consultoría, se elige la encuesta tomando como base las afirmaciones de Gonzáles (2009) quien define la encuesta como “un conjunto de preguntas normalizadas dirigidas a una muestra representativa de la población o instituciones, con el fin de conocer estados de opinión o hechos específicos”.

Adicionalmente, la encuesta se plantea haciendo uso del método de la Escala de Likert denominada así por Rensis Likert, la cual es una herramienta de medición utilizada para la captura de datos debido a que facilita la comprensión e interpretación de la información que se le está presentando al encuestado, en aras de medir en sus respuestas aspectos cualitativos tales como la opinión, actitud o rango de satisfacción que muestra el ciudadano en este caso, acerca del tema puesto en cuestión asociado al control social en los procesos de contratación a nivel municipal, lo que en definitiva permitió no solo la recopilación de muchas unidades información, sino también el contraste de diferentes hipótesis (Martín, 2011).

Entrevista Semiestructurada

Dentro del enfoque cualitativo, la entrevista es una de las técnicas de recolección de datos más utilizada, debido a que facilita el análisis y la definición del constructo desarrollado por cada uno de los entrevistados al momento de enfrentarse a un conjunto de preguntas (cuestionario), sujetas de manera implícita al tema central del estudio, por lo que se requiere que sean preguntas abiertas, que despierten el interés de la persona y desarrollen en ellos la capacidad de razonamiento para la elaboración de respuestas, razón por la cual hay una mayor demanda de tiempo (Arribas, 2004).

En síntesis, se optó por la aplicación de una entrevista de tipo semi estructurada, tomando como base los enunciados de Vargas (2019), Diaz y colaboradores (2013) quienes afirman que este tipo de entrevista aseguran respuestas más completas o profundas, puesto que ofrece mayor flexibilidad adaptándose al contexto de los ciudadanos de forma dinámica desde un interaccionismo simbólico, en aras de conocer si el control social-ciudadano incide en la orientación que se da a la gestión administrativa y contractual que es desarrollada por las dependencias que conforman el nivel central de la administración del municipio de Manizales.

Análisis Documental

Teniendo en cuenta que uno de los objetivos específicos corresponde a la revisión y verificación de los contratos celebrados por el municipio de Manizales durante las vigencias 2016-2020, surge la necesidad de incluir el análisis documental dentro de las técnicas de recolección de la información, partiendo de los planteamientos de Castillo (2004), quien alude que el análisis documental da lugar a un triple proceso, puesto que implica un proceso de comunicación al permitir la difusión o transmisión de la información, un proceso de transformación al analizar datos y generar un nuevo documento más sintetizado que puede estar a disposición de cualquier lector sin limitación alguna, y por último, permite un proceso analítico-sintético debido a que la información se analiza e interpreta meticulosamente para garantizar la calidad del contenido del documento secundario. Por consiguiente, según Dulzaides y Molina (2004) el análisis documental busca “describir y representar los documentos de forma unificada sistemática para facilitar su comprensión”.

Dicho de otro modo, Pinto (1993) coincide con Diaz y Vega (2003) en decir que el análisis documental se encarga de desglosar la información contenida en un documento estructurado a través de la indización de los datos, lo cual equivale al proceso de descripción, representación y análisis del contenido temático de dicho documento.

Técnicas de Análisis de la Información

Datos Cualitativos

Las técnicas utilizadas para el análisis de los datos cualitativos fueron asistidas por computador a través del uso del software “Atlas Ti”, con el fin de facilitar el análisis, organizar la información unificada, recopilar datos, agruparlos en función de las relaciones conceptuales y, construir teoría de manera sistematizada (Hernández Fernández y Baptista, 2006). Así, para el uso del programa, inicialmente los datos primarios se anexaron a la base de datos para ser organizados de acuerdo con el diseño del boceto y las reglas establecidas y, posteriormente, se analizaron mediante el conteo y la relación entre temas, unidades, ideas, conceptos y demás puntos de vista que permitieron la construcción de diagramas y datos proyectados por el software.

Datos Cuantitativos

En este caso, el método de análisis de datos cuantitativos se efectuó haciendo uso de la estadística descriptiva con ayuda de Microsoft Excel, teniendo en cuenta los beneficios y facilidades que brinda, al permitir explorar, visualizar y analizar los datos de forma descriptiva y estadística por variable, otorgando la facultad de evaluar la confiabilidad y validez de los objetivos trazados y los instrumentos de medición empleados para realizar análisis anexos en tabulaciones, gráficas y bosquejos de los datos estadísticos (Fernández, Sánchez y Largo, 2002).

Así pues, partiendo del hecho que todo estudio busca arrojar evidencias objetivas frente a un tema en cuestión, ya sea para sustentar o refutar la hipótesis inicialmente planteada, la estadística descriptiva como rama de la estadística y técnica matemática, permite la organización, presentación y descripción de datos mediante tablas y graficas que facilitan tanto la reducción de los datos en frecuencias simples o relativas en porcentajes, como su interpretación a partir de la correlación y grado de tendencia que presentan las variables que participan en el proceso, las cuales se analizan de acuerdo a su comportamiento. Por ende, dentro de las múltiples ventajas que ofrece Excel como herramienta tecnológica investigativa de fácil acceso y manipulación, sobresale el hecho que permite realizar estadísticas a partir de la organización de datos y la elaboración de tablas y graficas (Rendón, Villasis y Miranda, 2016).

Etapas de la Consultoría

La consultoría se desarrolló mediante las tres etapas que se citan a continuación:

Etapas inicial: En esta etapa se lleva a cabo la consulta bibliográfica que permitió la consolidación del Estado del Arte y Marco Teórico, en aras de alcanzar una mayor apropiación conceptual y con ello dar mayor sustento teórico a la hora de exponer la problemática a tratar.

Etapas desarrollo: Abarca a su vez las siguientes cinco fases de desarrollo.

- **Fase I:** Contextualización

En esta primera fase de la etapa de desarrollo se realizó la observación del comportamiento de la contratación pública en el municipio de Manizales, es decir se indagó y verificó la forma en que se vienen desarrollando de manera puntual los procesos de contratación pública a nivel local, encontrando que estos se desarrollan de forma descentralizada por los titulares de cada una de las dependencias desde el año 2012, puesto que no hay una sola dependencia o Secretaría de Despacho encargada, sino que cada Secretaría o Unidad de la Alcaldía de Manizales tiene su propio equipo encargado de desarrollar los procesos de contratación, lo cual permitió establecer que cada una de esas dependencias presentan particularidades o comportamientos distintos, dependiendo de sus necesidades y del interés social, identificando también que pese a que algunos ciudadanos se interesan por dichos procesos y quisieran hacer control social de forma voluntaria, no cuentan con la apropiación de conceptos legales, ni con el dominio de la normatividad asociada, lo cual los limita a entender e intervenir de forma acertada en los trámites o etapas que conlleva un proceso de selección de contratista público.

• **Fase II:** Cálculo del tamaño de la muestra

Teniendo en cuenta que la consultoría requiere de rigor científico, se otorgó especial importancia a la presente fase de muestreo, atendiendo a las palabras de Ochoa (2015) quien afirma que “el muestreo es el proceso de selección de un conjunto de individuos de una población con el fin de estudiarlos y poder caracterizarlos”. El fundamento metodológico de esta consultoría gira en torno a dos grandes poblaciones foco del ejercicio, razón por la cual fue necesario realizar el cálculo del tamaño de la muestra para los siguientes dos grupos poblacionales:

A. Cálculo del tamaño de la muestra para instrumentos de recolección de información (Encuesta, Entrevista).

B. Cálculo del tamaño de la muestra de los contratos celebrados por el municipio de Manizales durante las vigencias 2016-I, 2016-II, 2017-I, 2017-II, 2018-I, 2018-II, 2019-I, 2019-II y 2020-I.

En ese orden de ideas, se debe aclarar que en ambos casos se realizó un muestreo aleatorio determinado por la distribución normal (Z) con un nivel de confianza del 90% y un margen de error aceptado del 8%. A continuación, se especifica el procedimiento realizado para la determinación de dichas muestras.

A. La primera población foco estuvo determinada por los habitantes del municipio de Manizales mayores de edad con posibilidad de realizar control social-ciudadano en el ejercicio contractual que ejercen la Administración Central del municipio. En este caso, la población corresponde a un total de 347.522 habitantes, que corresponden según datos obtenidos por el DANE (2019), aproximadamente al 80% de habitantes del municipio de Manizales.

En tal sentido, la Tabla 5 deja en evidencia el tamaño de la muestra calculada, la cual configura un grupo de 106 individuos, siendo esta la primera población objetivo responsable de dar respuesta a la encuesta y entrevista que se anexa al final del escrito (Ver Anexo A y B).

Tabla 4 Cálculo del tamaño de la muestra para instrumentos de recolección de información.

Parámetro	Valor		
N=	347522	$n = \frac{N * Z_{\alpha}^2 * p * q}{e^2 * (N - 1) + Z_{\alpha}^2 * p * q}$	
Z=	1,645		
p=	50%		
q=	50%		
e=	8%		
$n = \frac{235100,805}{2224,810906}$		n Tamaño de la muestra	
		N Tamaño de la población	
		Z Parámetro estadístico que depende el N	
		e Error de estimación máximo aceptado	
Tamaño de la muestra		P Probabilidad de que ocurra el evento	
n = 106		q= (1-p) Probabilidad de que NO ocurra el evento	
		Nivel de Confianza	Z_{alfa}
Tamaño de la muestra para la población de aproximadamente 347.522 habitantes del municipio de Manizales mayores de edad con posibilidad de realizar control social-ciudadano en el ejercicio contractual que ejercen la Administración Central del municipio, con un nivel de confianza del 90% y un margen de error del 8%.		99%	2,58
		98%	2,33
		96%	2,05
		95%	1,96
		90%	1,645
		80%	1,28
		50%	0,674

Fuente: Elaboración propia.

B. Como segundo grupo poblacional se ubica el total de actuaciones contractuales efectuadas por la Administración Central del municipio de Manizales desde el primer semestre del año 2016, hasta el primer semestre del año 2020. Para ello se tuvo como base la información proporcionada por la Alcaldía municipal de Manizales, como respuesta a derecho de petición presentado por los investigadores, con fecha de agosto del año 2020 y que reposa como anexo de esta consultoría (Ver Anexo C), con lo que se puede afirmar que, en las mencionadas vigencias, las oficinas de despacho del municipio de Manizales celebraron 3.547 contratos distribuidos en las diferentes modalidades de selección, como se puede observar en la siguiente tabla.

Tabla 5 Relación de la cantidad de contratos celebrados durante el periodo 2016-2020-I.

Año y Semestre	Cantidad de Contratos
2016 (I Y II)	764
2017 (I Y II)	858
2018 (I Y II)	893
2019 (I Y II)	762
2020 (I)	270
Total	3547

Fuente: Elaboración propia.

En ese sentido, la población se considera debido a la necesidad de tener claro el número de contratos por revisar, para determinar el alcance del control social-ciudadano ejercido en las actuaciones contractuales del municipio de Manizales en ese intervalo de tiempo, siendo 103 el tamaño de la muestra calculada, tal y como se evidencia a continuación.

Tabla 6 Cálculo del tamaño de la muestra de los contratos celebrados por el municipio durante el periodo 2016-2020-I.

Parámetro	Valor				
N=	3,547	$n = \frac{N * Z_{\alpha}^2 * p * q}{e^2 * (N - 1) + Z_{\alpha}^2 * p * q}$			
Z=	1,645				
p=	50%				
q=	50%				
e=	8%				
$n = \frac{2399,567669}{23,37090625}$		n Tamaño de la muestra			
Tamaño de la muestra		N	Tamaño de la población		
		Z	Parámetro estadístico que depende el N		
n = 103		e	Error de estimación máximo aceptado		
		P	Probabilidad de que ocurra el evento		
Tamaño de la muestra para la población 3547 contratos celebrados por el municipio de Manizales en las vigencias 2016 a 2020 en las diferentes modalidades de selección, con un nivel de confianza del 90% y un margen de error del 8%.		q= (1-p) Probabilidad de que NO ocurra el evento			
		Nivel de Confianza		Z_{alfa}	
		99%		2,58	
		98%		2,33	
		96%		2,05	
		95%		1,96	
		90%		1,645	
		80%		1,28	
		50%		0,674	

Fuente: Creación propia (2021).

• **Fase III:** Análisis documental

La revisión de los contratos se realizó atendiendo lo que se pudo evidenciar en la fase de contextualización, con respecto a que en la actualidad los procesos de compra pública en el municipio de Manizales se desarrollan de forma descentralizada por dependencias. Por consiguiente, para verificar proceso a proceso y conocer la totalidad de estos por cada dependencia entre el año 2016 y el primer semestre del año 2020, se envió un derecho de petición dirigido a la Secretaría Jurídica de la Alcaldía de Manizales (Ver Anexos C), entidad encargada de consolidar y unificar toda la información contractual, llevando un control de la numeración de los contratos, de modo que no se repitan y haciendo los respectivos reportes y actualizaciones de información contractual en la Plataforma Electrónica de Contratación SECOP I y II, así como en el sistema SIA OBSERVA que sirve al control fiscal a cargo de la Contraloría.

Así pues y en respuesta a la solicitud realizada, se tuvo acceso a una matriz donde se encuentra relacionada la totalidad de contratos celebrados desde el primer semestre del año 2016, hasta el primer semestre del año 2020, perfilando cada uno de los contratos realizados acorde a la modalidad, cuantía, objeto, tipo de contrato, recurso asignado y contratista; de modo que, de los 3.547 contratos celebrados en dicho periodo de tiempo, se analizaron 103 contratos elegidos de forma aleatoria, los cuales corresponden a diferentes modalidades, teniendo en cuenta que son 5 las modalidades de selección: Licitación Pública, Selección Abreviada (Subasta Inversa / Menor Cuantía), Concurso de Méritos, Mínima Cuantía, y Contratación Directa, verificando en cada uno de los casos si se convocó

o no a las veedurías ciudadanas y/o ciudadanos en general para que realizaran control social a cada uno de los procesos de contratación.

- **Fase IV:** Aplicación de Técnicas de Recolección de Información

Partiendo de la crisis sanitaria que se vive a raíz de la pandemia ocasionada por el SARS-CoV-2, surgió la necesidad de replantear este punto, puesto que se debían atender las medidas de bioseguridad establecidas. Por consiguiente, la captura de los datos se hizo de forma virtual, haciendo uso del software Google Forms para la aplicación de la encuesta y de forma telefónica para el caso de las entrevistas, sabiendo que fueron 106 las personas participantes, las cuales corresponden al tamaño de la muestra calculada, entre ellos veedores ciudadanos y comunidad en general residente en Manizales que aportaron con sus respuestas al objeto de estudio.

- **Fase V:** Creación Propuesta de Intervención

En respuesta al objetivo específico número 3 y a lo que se advierte en los primeros capítulos, se establece la última fase de la etapa de desarrollo, en la que se diseña una propuesta de intervención ciudadana que opera a partir de la creación de un modelo de lista de chequeo con estructura metódica para cada modalidad de selección contractual que trata la Ley 1150 de 2007.

En cuanto a la efectividad de disposición o uso del instrumento, surgió la iniciativa de solicitar a la Personería de Manizales el respectivo permiso para publicar los formatos de verificación en la página web oficial de tal entidad, basados en lo dispuesto en la Ley 850 y la Ley 1757 de 2015, en donde se establece como deber de este tipo de organismo el incentivar el control social a la gestión pública, determinando además que es un deber de las Personerías Municipales facilitarle a los ciudadanos los medios y contribuir en el ejercicio del control social a los diferentes procesos que hace el Estado, entre ellos la contratación pública. Por ende, se dispone este material en formato editable en favor de la comunidad, de modo que cualquier ciudadano pueda descargarlo de forma ilimitada y en tiempo real para posteriormente hacer uso de este, siguiendo las rutas que allí se establecen.

Etapa final:

En esta etapa final se muestran los resultados obtenidos realizando el correspondiente análisis de estos, respetando las fases de desarrollo previamente expuestas, en donde se establece la forma cómo se obtuvo cada uno de los resultados con base en la información recolectada mediante la encuesta, la entrevista y el análisis documental. Sumado a ello, en este punto se pone en marcha la estrategia de intervención, explicando el paso a paso que deben seguir los interesados, veedores ciudadanos y comunidad en general para tener acceso de forma libre y gratuita a dicha propuesta diseñada, en aras de fomentar el control social – ciudadano en los procesos de contratación estatal que se concretan de manera cotidiana en la Administración del municipio de Manizales.

Capítulo 2. DINÁMICA DEL PROCESO DE SELECCIÓN DE CONTRATISTAS Y CELEBRACIÓN DE CONTRATOS PÚBLICOS EN MANIZALES

El presente capítulo aborda en un primer momento la caracterización de los instrumentos (modalidades de selección y tipologías contractuales) que ha establecido el legislador colombiano, a fin de que las entidades que administran y ejecutan recursos públicos de conformidad con la Ley, puedan escoger de manera objetiva las personas (naturales o jurídicas) para que en calidad de contratistas desarrollen los fines de la contratación estatal en los términos del artículo 3 de la Ley 80 de 1993. Posteriormente, se exponen las consideraciones normativas y las condiciones de delegación que se han adoptado desde el año 2012 por parte de la Administración Municipal de Manizales en torno a la competencia interna para el desarrollo de actuaciones de índole contractual. De esa manera se reconoce mediante un proceso de análisis a expedientes contractuales, el ejercicio del derecho – deber de control social en la gestión contractual adelantada por las dependencias que conforman la Administración Central del municipio durante el periodo 2016-2020.

2.1 Modalidades de selección de contratistas y tipologías contractuales en Colombia

El constituyente de 1991 en torno al gasto de los recursos públicos y de manera específica, en lo que compete con la forma como estos se ejecutarían para propiciar la prestación de los servicios a cargo del Estado, así como el oportuno funcionamiento de las instituciones que desde entonces conformarían el nuevo modelo de organización estatal, le encargó al legislador el deber de expedir un nuevo marco normativo que reglamentara el sistema general de contratación de la Administración Pública, situación esta que se advierte en el inciso final del artículo 150 de la CP de 1991.

La determinación antes relacionada, parafraseando lo mencionado por Rico (2019), tiene sustento en la medida que el Decreto Ley 222 de 1983 (norma que precedió a la Ley 80 de 1993 en materia de contratación estatal) contenía un cúmulo elevado de disposiciones regulatorias, así como una precaria celeridad en el cumplimiento de los trámites contractuales que de ellas se desprendían, lo cual desencadenaba una constante parálisis administrativa con la consecuente desatención de los servicios públicos y de las necesidades básicas de la comunidad.

En ese enfoque, el nuevo legislador gestó la Ley 80 de 1993 como una norma de orden ordinario bajo la denominación de “Estatuto General de la Contratación Pública”, cuya orientación en consideración del tratadista Rico (2019), estaba dada en términos de modernidad y agilidad en la totalidad de sus regulaciones, con elementos participativos de la comunidad en el proceso contractual y herramientas eficaces para combatir la corrupción que había llegado a niveles alarmantes, siendo entonces el principal referente normativo que inspira y delimita desde aquel tiempo el procedimiento de contratación estatal a cargo de las entidades que se reseñan en el artículo 2 de tal compendio.

Ahora bien, una vez enfocada la génesis de la regulación constitucional y legal del proceso contractual público en Colombia, resulta oportuno considerar el siguiente cuestionamiento: ¿cuál es la razón por la cual se incurre en el proceso de selección de contratistas y posterior ejecución de contratos por parte de las entidades que conforman el Estado?

Una respuesta aproximada al anterior planteamiento la determina la carta constitucional en el artículo 2, la Ley 80 de 1993 en el artículo 3 y, a modo de sincronización entre estos dos preceptos, la concepción que ha definido la Corte Constitucional, a través de diferentes pronunciamientos, entre ellos, lo considerado en la Sentencia C-713 de 2009:

Los servidores públicos tendrán en consideración que al celebrar contratos y con la ejecución de estos, las entidades buscan el cumplimiento de los fines estatales, la continua y eficiente prestación de los servicios públicos y la efectividad de los derechos e intereses de los administrados que colaboran con ellas en la consecución de dichos fines (C-713 de 2009).

Así pues, se comprende que la principal motivación que le otorgó el legislador a los servidores del Estado para la ejecución de recursos públicos, a través del proceso de contratación estatal, está dada al cumplimiento de los fines estatales, mismos que se encuentran establecidos de manera taxativa en el artículo 2 constitucional, situación que se reafirma por parte de la Corte Constitucional, como máximo órgano de interpretación judicial de la constitución colombiana, en cuanto considera que la contratación pública en el Estado Social de Derecho definido en la Constitución Política de 1991 está directamente asociada al cumplimiento del interés general, puesto que el contrato público es uno de aquellos “instrumentos” jurídicos de los que se vale el Estado para cumplir sus finalidades, hacer efectivos los deberes públicos y prestar los servicios a su cargo, con la colaboración de los particulares, a quienes corresponde ejecutar a nombre de la administración, las tareas acordadas.

En tal sentido, en la legislación colombiana se determinó el establecimiento de una serie de etapas que se deben configurar de manera secuencial para que se cumpla en debida forma la materialización del fin del contrato estatal, esto es, la satisfacción del interés general y la prestación de los servicios a cargo del Estado. Las etapas del proceso de contratación estatal son tres y se encuentran representadas así: etapa pre-contractual o etapa de planeación del proceso, etapa contractual o de ejecución del contrato y etapa pos-contractual o de liquidación y cierre de la relación negocial ocasionada entre el Estado representado en una entidad estatal como contratante y una persona (natural o jurídica) que hace las veces de contratista.

La etapa pre-contractual inicia con la identificación de necesidades, análisis y estudios previos y del sector para su debida y completa definición y finaliza con el perfeccionamiento del contrato; la ejecución del contrato comprende la elaboración y perfeccionamiento del mismo, la constitución y aprobación de la garantía, la publicación y el pago de impuestos, cuando a ello haya lugar; la ejecución del objeto contractual y el seguimiento del mismo y, la etapa pos-contractual, inicia con el vencimiento del plazo de ejecución y finaliza con la liquidación del contrato y acta de cierre de las obligaciones posteriores a la liquidación en los casos previstos en la Ley.

Para el desarrollo de la primera de las etapas antes indicadas, la Ley 1150 de 2007 en conjunto con la Ley 1474 de 2011, el Decreto 1082 de 2015 y la Ley 2069 de 2020 determinan y regulan cinco modalidades para que los servidores públicos seleccionen de manera objetiva, transparente, ágil, oportuna y con estricta publicidad de cada uno de sus componentes, a quien hará las veces de contratista del Estado, siendo estos los siguientes procedimientos:

- Licitación Pública (artículo 2 No 1, Ley 1150 de 2007)

- Selección Abreviada – Menor Cuantía y Subasta Inversa (artículo 2 No 2, Ley 1150 de 2007)
- Concurso de Méritos (artículo 2 No 3, Ley 1150 de 2007)
- Mínima Cuantía (artículo 2 No 5, Ley 1150 de 2007, modificado Ley 2069 de 2020)
- Contratación Directa (causales taxativas, artículo 2 Ley 1150 de 2007, No 4.)

De acuerdo con la Ley 80 de 1993 la licitación pública es el procedimiento mediante el cual la entidad estatal formula públicamente una convocatoria, para que, en igualdad de oportunidades, los interesados presenten sus ofertas y seleccionen entre ellas la más favorable. Salvo norma especial, la licitación pública es la modalidad de selección general; es decir, se aplica en todos los casos que no tengan otra modalidad asignada.

La Selección Abreviada según la Ley 1150 de 2007 se adelantará en los casos en que las características del objeto a contratar, las circunstancias de la contratación o la cuantía o destinación del bien, obra o servicio permitan un proceso simplificado, garantizando siempre la selección objetiva del contratista. Esta se manifiesta mediante tres tipos de procesos: Menor Cuantía, Subasta Inversa y Grandes Superficies.

El Concurso de Méritos es una modalidad de selección en la cual se elige al contratista debido a la mayor capacidad técnica, científica, cultural o artística, con el fin de escoger la persona más idónea para la realización del objeto contractual.

La modalidad de selección de Mínima Cuantía es un procedimiento sencillo y rápido para escoger al contratista en la adquisición de los bienes, obras y servicios cuyo valor no exceda el diez por ciento de la Menor Cuantía de las entidades estatales. Esta modalidad de selección tiene menos formalidades que las demás, tiene características especiales y es aplicable a todos los objetos de contratación cuando el presupuesto oficial del contrato sea inferior o igual a la mínima cuantía de la entidad estatal, sin importar la naturaleza del contrato.

Por su parte, la modalidad de selección de Contratación Directa es un mecanismo de escogencia del contratista, el cual opera en los supuestos enunciados en el numeral 4 del artículo 2 de la Ley 1150 de 2007, es decir, solo se puede dar en los eventos que taxativamente se enuncian en tal mandato, so pena de causarse el acto contractual con violación al régimen contractual y como tal, de propiciarse una celebración indebida del contrato, lo cual es catalogado como un delito. En lo procesal esta modalidad se acoge a lo indicado en el artículo 2.2.1.2.1.4.1 subsección 4 del Decreto 1082 de 2015.

De ese modo, cuando el funcionario público o contratista utiliza alguna de las modalidades de selección de contratistas antes indicadas, se llega a la configuración del contrato estatal, el cual, en términos del Estatuto General de la Contratación Pública se integra por todos los actos jurídicos generadores de obligaciones que celebren las entidades a que se refiere el artículo 2 de la Ley 80 de 1993, los previstos en el derecho privado o en disposiciones especiales, o derivados del ejercicio de la autonomía de la voluntad, así como los que, a título enunciativo se indican en el artículo 32 de la Ley antes indicada, sin dejar de lado que el contrato, independiente de la denominación que se le atribuya por sus autores tiene un carácter instrumental, puesto que no es un fin en sí mismo, sino un medio para la consecución de los fines del Estado.

En línea con lo anterior, es oportuno tener presente que la Agencia Nacional de Contratación Colombia Compra Eficiente, como ente regulador de la gestión contractual pública del Estado, desde el año 2011 ha establecido en múltiples conceptos sobre la materia, que los contratos estatales son de carácter solemne pues su perfeccionamiento está sujeto a la observancia de ciertas formalidades especiales, sin las cuales no produce ningún efecto, entre las que se resalta, que el acuerdo de voluntades conste por escrito.

Así pues, no es dable asimilar analógicamente la modalidad de selección con el tipo de contrato o viceversa, sino que se debe entender que la modalidad de selección es el instrumento que el legislador le ha posibilitado a los encargados en el Estado de desarrollar expedientes contractuales para que, en términos objetivos, transparentes y con plena planeación de cada necesidad, configuren un contrato estatal.

Finalmente, y en lo que compete a la dinámica de la configuración del contrato estatal, resulta apropiado reconocer que en las tres etapas en que se concreta el proceso de contratación pública (pre-contractual, contractual y pos-contractual) se despliega la participación articulada de siete partícipes, los cuales, se encuentran definidos en el artículo 2.2.1.1.1.2.1 del Decreto 1082 de 2015, así: 1. Las entidades estatales que adelantan procesos de contratación. 2. Colombia Compra Eficiente como órgano rector del sistema de compras públicas. 3. Los oferentes en los procesos de contratación. 4. Los contratistas. 5. Los supervisores. 6. Los interventores cuando las características del proceso lo requieren. 7. Las organizaciones de la sociedad civil y los ciudadanos, cuando ejercen la participación ciudadana en los términos de la Constitución Política y de la Ley.

El último de los partícipes constituye el objeto principal de esta consultoría, en tanto se buscó analizar el papel y la dinámica de este actor en el desarrollo de los procesos contractuales en el municipio de Manizales en el periodo 2016 - 2020.

De este modo, se presentará una narrativa secuencial de cómo desde el ámbito normativo se fundamenta el proceso de contratación pública, el cual se corresponde con los pilares constitucionales y legales antes desarrollados, pero con la implementación de una herramienta determinada en el artículo 209 constitucionales y desarrollada por la Ley 489 de 1994; la delegación.

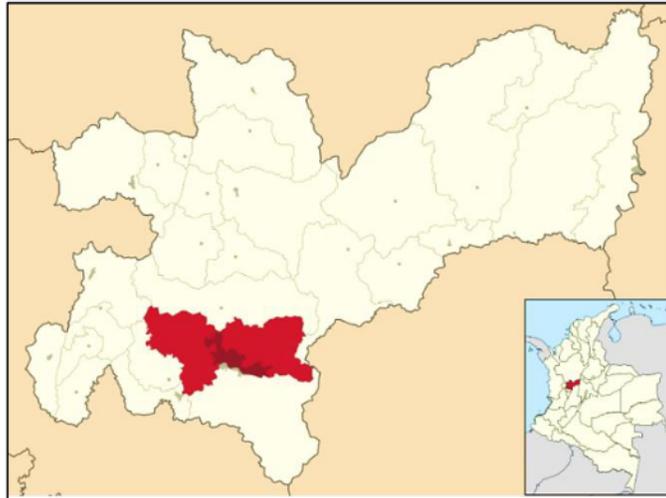
2.2 La delegación de la contratación pública en las dependencias que conforman el nivel central de la Administración Municipal de Manizales

La articulación de actuaciones para configurar un contrato público tal y como se indica en el anterior subtítulo, conlleva a verificar el contexto y los condicionamientos en el que se ha materializado la gestión contractual del municipio de Manizales, para lo cual, resulta necesario compendiar a continuación un espacio de contextualización y caracterización del ente territorial seleccionado.

En la actualidad, Colombia está organizada política y territorialmente por departamentos, municipios y distritos, principalmente. Otras divisiones especiales son las provincias, las entidades territoriales indígenas y los territorios colectivos.

En total se reconoce la existencia de 32 departamentos encargados de la administración autónoma de los recursos gestados de manera directa o por intermedio de transferencias desde el nivel central del Estado. Tienen autonomía en el manejo de los asuntos relacionados con su jurisdicción y funcionan como entes de coordinación entre la nación y los municipios, entre ellos, en la región central del país conocida como Eje Cafetero o Triángulo del Café se identifica el departamento de Caldas y su capital Manizales, tal y como se puede observar en la siguiente Ilustración.

Ilustración 2 Ubicación geográfica del municipio de Manizales, Caldas.



Fuente: www.wikipedia.org/wiki/Manizales

El departamento de Caldas está integrado por 27 municipios entre los cuales se encuentra Manizales, quien está reconocido formalmente como capital del departamento, aunado a que, por la cantidad de habitantes y nivel de ingresos de libre destinación, es el único municipio de primera categoría que lo conforma en términos de la Ley 617 del año 2000.

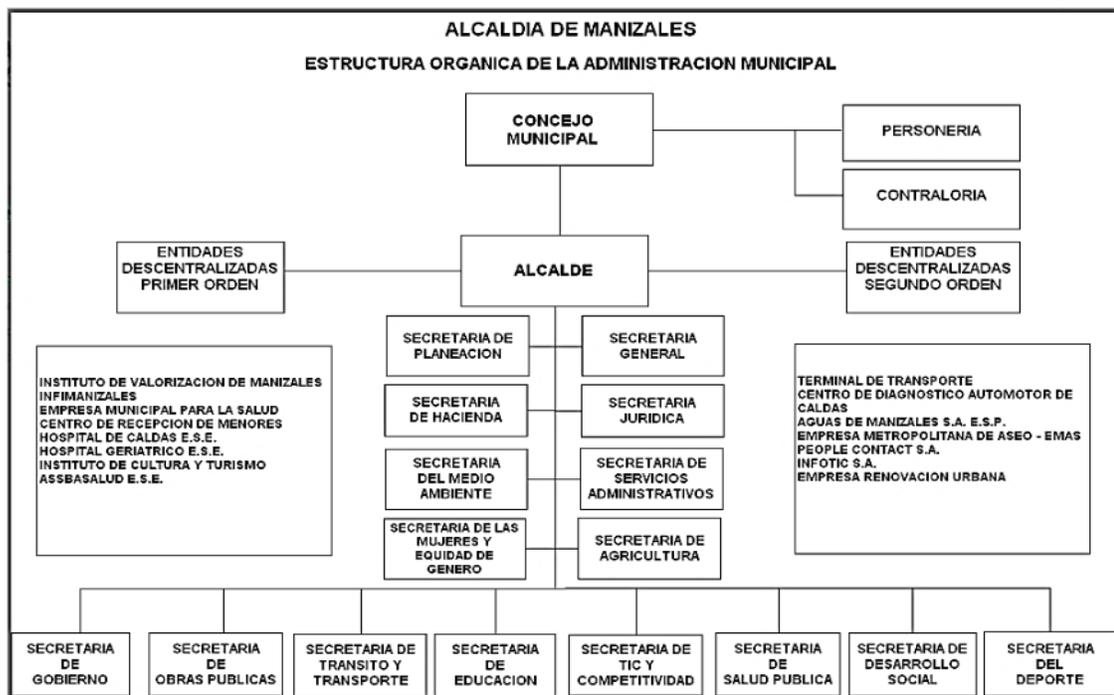
Así, se identifica a Manizales como un municipio ubicado en la región centro-sur del departamento de Caldas con gran actividad económica, industrial, cultural y turística. De acuerdo con las cifras presentadas por el Centro de Información y Estadística (CIE), para el año 2018 Manizales contaba con una población de 434,403 habitantes y a nivel presupuestal con los que se logra materializar la gestión pública local en los distintos ramos, el referido ente territorial en materia de presupuesto público, entre el año 2016 y el año 2020 ha tenido una asignación de un promedio de Quinientos Mil millones de pesos (\$500.000.000.000) por cada vigencia fiscal, situación que se constata con la cifra asignada al presupuesto municipal del año 2020 (Acuerdo 1045, 2019), mismo que se aprobó por parte del Concejo Municipal en una suma global de Quinientos ochenta y cinco mil novecientos cincuenta y tres millones de pesos (\$585.953.000.000), lo en últimas constituye la fuente determinante para que cada una de las dependencias de la Administración Central del municipio pueda adquirir los bienes, obras y servicios necesarios para satisfacer el interés común de los asociados en el ámbito local.

En este orden de ideas, la Ilustración 3 permite evidenciar el organigrama que representa la distribución actual de la administración del municipio de Manizales. Advirtiéndose, que en el nivel central se referencia al Concejo Municipal como institución encargada de ejercer el control *político a los funcionarios públicos y personas que administren recursos públicos o ejecuten* proyectos, obras o contratos en la jurisdicción del Municipio, así como dar debate y aprobación de Acuerdos Municipales.

De igual forma, al lado derecho y en línea de importancia misional con el Concejo Municipal se señalan a los dos órganos de control local que hacen parte del organigrama de la Administración Municipal de Manizales, esto es, la Personería Municipal de Manizales PEMA y la Contraloría General de Manizales, entes que se reconocen como autónomos desde un ámbito administrativo y presupuestal.

De otro lado, se encuentra la Alcaldía municipal que se entiende dividida en dos momentos; el nivel central y el nivel descentralizado. En cuanto al primero, se encuentra conformado por el despacho del alcalde de la ciudad y 16 Secretarías de Despacho o Unidades que se encargan de concretar los actos de gestión pública local en los diferentes asuntos que les corresponde gestionar de acuerdo con la temática designada a cada dependencia por el alcalde o quien este delegue para tales efectos. En cuanto al segundo grupo (entidades descentralizadas) se encuentran divididas de primer y segundo orden.

Ilustración 3 Estructura orgánica de la Administración Municipal de la Alcaldía de Manizales.



Fuente: Alcaldía de Manizales <https://manizales.gov.co/organigrama/>

La diferencia de funciones que les son asignadas no constituye impedimento para que todas las dependencias del nivel central a que se refiere la ilustración anterior, confluyan en el ejercicio

cotidiano y constante de ejecución de las partidas presupuestales que le son asignadas en cada vigencia fiscal, a fin de que se ejecuten las actividades, proyectos y programas propuestos por el jefe del área o dependencia en el plan de acción anual, que en suma constituyen el insumo para verificar el cumplimiento de las metas propuestas en el Plan de Desarrollo de la Administración Central del municipio seleccionado para el adelanto de este trabajo de consultoría.

Por consiguiente, hablar de gestión pública, es hablar del desarrollo de los hechos que afectan lo que pertenece a un pueblo, entre ellos, los actos contractuales que constituyen esencia de toda entidad estatal en Colombia, independientemente de quién la lidere, siendo el municipio de Manizales y sus dependencias, por disposición del artículo 2 del denominado Estatuto General la Contratación Pública, un ente territorial que desde el año 1993 se encuentra sometido al régimen ordinario que delimita los procesos de selección de contratistas y configuración de contratos estatales.

Ahora bien, resulta necesario reconocer que en la Administración Central de Manizales se generó la configuración, expedición y puesta en práctica del Decreto 0318 de 2012, norma local que fue suscrita por el quien hizo las veces de alcalde del municipio para esa época, esto es, el ingeniero Jorge Eduardo Rojas Giraldo y asumida sin modificación alguna por los señores José Octavio Cardona León (Alcalde de Manizales - Periodo 2016-2019) y Carlos Mario Marín Correa (Alcalde de Manizales - Periodo 2020-2023).

De allí que, a partir de la expedición de la mencionada regulación interna, los procesos contractuales que se materializan por las dependencias que componen la Administración Central del municipio, son celebrados vía criterio de delegación de la Ley 489 de 1998 por quien haga las veces de Secretario de Despacho o Jefe de Unidad, es decir, son tales funcionarios y no el representante legal de la Entidad (Alcalde), quienes hacen las veces de ordenadores del gasto y titulares (contratantes) de la vinculación contractual que genera cada acto de selección de contratista.

El documento de delegación (Decreto 0318 de 2012) con base en el cual se están suscribiendo desde entonces los actos contractuales por parte de quien haga las veces de Secretario de Despacho o Jefe de Unidad de la Administración local de Manizales, fue expedido, por Jorge Eduardo Rojas Giraldo en su condición de alcalde municipal de la época y en uso del derecho que le asistía, al delegar en su equipo de trabajo la celebración de contratos públicos, acto este que se entiende, cubría efectos entre los funcionarios de confianza del entonces alcalde y no así como un suceso con efectos generales y con duración indefinida en el tiempo de la Administración Municipal de Manizales.

Lo anteriormente considerado se estructura bajo el entendido que el acto de *delegar* es una facultad de índole personal. En este evento, se trata de la facultad para contratar, la cual se encuentra reglada en el numeral 1 y 3 (b) del artículo 11 de la Ley 80 de 1993 en los siguientes términos “1) La competencia para ordenar y dirigir la celebración de licitaciones y para escoger contratistas será del jefe o representante de la entidad, según el caso”; “3) Tienen competencia para celebrar contratos a nombre de la entidad respectiva: b) A nivel territorial, los gobernadores de los departamentos, los alcaldes municipales y de los distritos capital y especiales.

En los Actos Administrativos revisados, así como de los publicados en el ítem de normatividad de la página web de la Alcaldía de Manizales, no se advierte un pronunciamiento normativo expedido por la persona que hizo (periodo 2016-2019) o que hace las veces de alcalde (periodo 2020-2023) que acoja o derogue de manera expresa el contenido del Decreto 0318 de 2012, lo cual, conlleva a establecer que los dirigentes del municipio de forma tácita han decidido continuar *delegando* la facultad de contratar bajo los términos que trae establecido los artículos 9, 10 y 11 de la Ley 489 de 1998.

Se esperaría que los representantes legales del municipio que siguieron al periodo de quien expidió el Decreto 0318 de 2012 hubiesen expedido un nuevo Acto Administrativo, por medio del cual definieran su voluntad expresa de hacer uso o no de la herramienta contenida en los artículos 9, 10 y 11 de la Ley 489 de 1998, esto es, si delegarían la celebración de las actuaciones contractuales propias del nivel central de la entidad territorial y, de ser así, en cabeza de quién la dejarían, o, haber manifestado de manera expresa su intención de mantener vigentes los efectos del Decreto 0318 de 2012, lo que lleva a concluir que, no hay claridad jurídica en cuanto al fundamento de competencia con el que desde el año 2016 al 2020 se han suscrito las actuaciones de índole contractual en Manizales por parte de los Secretarios de Despacho y algunos Directores Técnicos o de Unidad, significando ello un riesgo jurídico para los intereses del municipio, en tanto, de resultar inválida la forma como se ha mantenido la delegación contractual, se estaría ante actuaciones generadas con ausencia de competencia por parte de quienes las ejecutan lo cual acarrearía una nulidad del contrato.

En suma, al hablar de los procesos de selección de contratistas y configuración de contratos estatales en la Administración Central de Manizales, debe entenderse que cada una de las 17 dependencias (incluyendo el despacho del alcalde) desarrolla y garantiza bajo el marco del Decreto interno No 0318 de 2012 la adquisición de los bienes, obras y servicios que de acuerdo con las competencias, fines y objetivos que se establecen, requieren suplir.

De ese modo y hasta tanto no exista una variación en las normas internas de la Administración local o una autoridad judicial resuelva lo contrario, está dado que cada Secretaría de Despacho o Unidad debe dar aplicabilidad a los principios, reglas, pasos y etapas del proceso de compra pública incluyendo de manera especial el reconocimiento de las cinco (5) modalidades de selección de contratistas indicadas en este capítulo y la posterior configuración de las relaciones negociales (contratos) que les permita dar cumplimiento a los principios del artículo 209 constitucional y como consecuencia de ello, garantizar la operatividad y continuidad en la consecución de los fines del Estado y de la Administración Pública de Manizales propiamente dicha.

En este marco procedimental se procederá a verificar en la siguiente sección, la manera como los ciudadanos u organizaciones de la sociedad civil en su rol de partícipes del proceso de compra pública según lo indicado en el numeral 2.1 han intervenido en la configuración de los procesos contractuales adelantados en la Administración Central.

2.3 La manifestación del derecho-deber del control social en los procesos contractuales

Con el estado de regulación en materia de contratación pública interna, se puede inferir que en cualquiera de las 17 dependencias de la Administración Central del municipio de Manizales se puede verificar el cumplimiento de las regulaciones y determinaciones que desde el año 1993 con la expedición del Estatuto General de la Contratación Pública se han venido estableciendo en Colombia en relación con la configuración de contratos estatales, entre las que se resalta el reconocimiento y la articulación en cada proceso de siete partícipes.

Por tal motivo, es dable precisar que el sistema contractual público reconoce que las organizaciones de la sociedad civil y los ciudadanos individualmente considerados cuando ejercen la participación ciudadana en los términos de la Constitución Política y de la Ley, hacen parte integral de tan importante instrumento de funcionamiento del Estado en sus diferentes niveles, lo cual condescendió para que se perfilara la actuación de tal partícipe en el marco de los procesos de contratación pública constituidos desde las áreas que conforman la Administración Municipal de Manizales entre el año 2016 y el año 2020.

En tal sentido, se procedió a formular solicitud de información a la Secretaría Jurídica del municipio de Manizales (ver Anexo C) en la que se requirió la relación digital de los actos contractuales configurados en el periodo enero de 2016 y junio de 2020, clasificados por modalidades de selección, objeto, cuantía, nombre o identidad del contratista y valor del contrato, y cuyo contratante fueran las dependencias que se han venido precisando en este documento. De ese modo se pudo determinar la muestra o el total de procesos de contratación a analizar en los términos que se indicarán más adelante.

De la respuesta dada por la Administración Central al escrito de petición se verificó que, en las mencionadas vigencias, las Secretarías de Despacho o Unidades del municipio de Manizales celebraron un total de 3.547 procesos contractuales. De ahí, tal y como se detalla en el acápite de metodología se hizo la escogencia de una muestra representativa constituida por 103 expedientes contractuales.

Con el fin de establecer un proceso de clasificación y posterior análisis de la información reportada por la Administración Municipal, se consideró apropiado tabular toda la información obtenida, atendiendo no solo a la modalidad de selección bajo la cual se desarrolló cada actuación de gestión contractual, sino también teniendo en cuenta la vigencia (periodo y cantidad de contratos), la identificación (número de expediente) y la verificación de cada uno de los 103 procesos escogidos a través del Sistema Electrónico de Contratación Pública SECOP I, como instrumento digital de uso público en el que se puede rastrear en tiempo real la trazabilidad de las actuaciones contractuales que ejecuta el Estado en los diferentes niveles de la Administración Pública colombiana.

Dicho análisis se realizó teniendo en cuenta tres aspectos: *convocatoria, participación e impacto*, los cuales buscan poner en contexto la realidad generalizada del ejercicio de control social a la gestión pública de índole contractual que tiene lugar en el ente territorial. Los aspectos y su propósito aplicados en el análisis documental se describen a continuación:

I. Convocatoria: A través de este componente, se buscó determinar si desde la etapa de planeación o pre-contractual, se invitó por parte de la entidad contratante a los veedores ciudadanos y ciudadanía en general a participar del control social que estos podrían realizar en los términos del artículo 66 de la Ley 80 de 1993 (para agilizar su comprensión, en la tabla aparece “X” en la columna relacionada con la letra C, si hubo convocatoria y P solo si hubo manifestación del ejercicio de participación ciudadana).

II. Participación: Con este criterio, se identificó si hubo o no intervención realizada por veedores ciudadanos y/o ciudadanía en general tras la revisión de los expedientes de selección a través del SECOP I (para agilizar su comprensión, en la tabla aparece “X” en la columna relacionada con la letra C, si hubo convocatoria y P solo si hubo manifestación del ejercicio de participación ciudadana).

III. Impacto: A partir de lo verificado en los aspectos anteriores se buscó establecer cuál fue el trámite que se dio a las peticiones, sugerencias, observaciones y demás manifestaciones realizadas por los ciudadanos o grupos organizados de estos en caso de que se hubieran realizado.

En tal sentido, la tabla que a continuación se relaciona, muestra los elementos descritos, lo cual permite realizar el respectivo análisis de los documentos seleccionados en los términos que se indican en las líneas que siguen a este párrafo.

Tabla 7 Relación de los contratos revisados para la Modalidad de Licitación Pública.

MODALIDAD	PERIODO Y CANTIDAD DE CONTRATOS ANALIZADOS	C	P
LICITACIÓN PÚBLICA	2016 (4)	X	-
		X	-
		X	-
		X	-
	2017 (5)	X	-
		X	-
		X	-
		X	-
		X	-
	2018 (3)	X	-
		X	X
		X	-
	2019 (3)	X	-
		X	-
		X	-
	2020 (1)	X	-

Fuente: Elaboración propia.

Conforme con lo que se puede verificar en la tabla anterior, en lo que concierne con la licitación pública como principal medio de escogencia de contratistas, de dieciséis (16) procesos contractuales equivalentes a una suma total de \$24.517.175.143 pesos mcte, se encontró que tan solo en un (1) proceso desarrollado en el año 2018 se configuró un acto de intervención ciudadana, siendo infortunada tal conclusión, en tanto, a través de esta modalidad es que se celebran los contratos estatales que implican mayor ejecución de recursos públicos, situación que genera un mayor riesgo

de malversación o indebida ejecución de los mismos y, por ende, se esperaría mayor interés social en su seguimiento y control.

Al respecto de la especialidad que representa la modalidad de licitación pública, Melo (2021) indica que esta es la regla general para la selección de contratistas, lo cual significa que es esta la modalidad de selección que se debe tramitar por excelencia, salvo que se configure alguna de las causales para adelantar un proceso especial como lo son: Selección Abreviada, Concurso de Méritos, Contratación Directa o Mínima Cuantía.

Aunque esta modalidad sea la apropiada para escoger contratistas en obra pública, compra de bienes diferentes a bienes con características técnicas uniformes y de común utilización cuando se supera la menor cuantía de la Entidad, según lo indicado en el literal b, numeral 2, del artículo 2 de la Ley 1150 de 2007, resulta preocupante de cara al ejercicio de intervención social en la gestión pública de Manizales, que tan solo se haya configurado un acto de intervención ciudadana en el desarrollo de dieciséis (16) procesos de escogencia de contratistas que revisten el más alto nivel de complejidad técnica, jurídica, administrativa y económica.

En consecuencia, hay un desconocimiento desde lo práctico según lo planteado por Cunill, (2004; citado por Hernández, 2010), dado que la participación ciudadana constituye la conciencia de la apropiación privada de los poderes públicos, así como a la teoría de la acción colectiva, en la medida que esta “ocurre cuando se requiere que más de una persona contribuya con esfuerzo para lograr un resultado” (Ostrom, 2004), situaciones que no se corresponden en modo alguno con los resultados verificados en el ámbito espacio temporal de la consultoría.

De igual forma, se desatiende el propósito de la gestión pública, de acuerdo con lo definido en el Módulo 1 del Plan Nacional de Formación en Control Social, en torno a realizar los derechos públicos consagrados en la Constitución: la atención de necesidades y la solución de problemas de las comunidades, mediante la generación de bienes y la prestación de servicios.

Así las cosas, la no intervención ciudadana en este tipo de ejercicio de gestión de recursos cuya suma total equivale a cuatro veces el presupuesto promedio anual del municipio de Manizales, envía un mensaje de indiferencia social en torno a los riesgos en que puedan verse expuestos los objetivos y metas que se buscan satisfacer con cada acto de compra pública, lo cual, además demuestra una ausencia de sentido de comunidad, ya que según Quintero y Richter (2020), las preferencias o acciones individuales a corto plazo podrían ser opuestas a las acciones que benefician a la sociedad a largo plazo.

A su vez, para Transparencia por Colombia (2020), la acción propositiva de la ciudadanía haciendo uso responsable de datos públicos debe complementar la acción de las autoridades nacionales, departamentales y municipales, y de los órganos de control; no obstante, no puede omitirse que la ausencia de intervención ciudadana en este tipo de manifestación del Estado, entre otras razones está asociada a la multiplicidad de etapas o pasos que conlleva la ejecución de esta modalidad de selección, así como el complejo canal de tecnicismos que, desde la normatividad, la doctrina y la jurisprudencia han venido asociando a tal instrumento de gestión del Estado.

La anterior consideración se establece como elemento común a todos los procesos de selección de contratistas verificados, que se asocian a las otras cuatro modalidades de selección (Selección

Abreviada, Concurso de Méritos, Mínima Cuantía y Contratación Directa), de ahí que, desde ya se advierta como necesaria la planeación y desarrollo de una propuesta de intervención ciudadana que sirva de guía a los ciudadanos en el entendimiento de las etapas y la terminología propia del proceso de escogencia de contratistas así como la ejecución de contratos públicos en Colombia, máxime cuando:

en los procesos de contratación pública es menester que la ciudadanía se encuentre involucrada en cada una de las etapas de selección, con el fin de combatir la corrupción y la asignación de contratistas con incumplimiento de los estatutos legales que son de las problemáticas más frecuentes en la sociedad colombiana y con el fin de no repetir escándalos como los ocurridos en el pasado por ejemplo: foncolpuertos, Cajamar, Departamento administrativo de seguridad y el famoso carrusel de la contratación en la ciudad de Bogotá (Ariza, 2016).

En la Tabla 9 se presenta la verificación de los procesos contractuales gestados mediante la modalidad de Selección Abreviada.

Tabla 8 Relación de los contratos revisados para la Modalidad de Selección Abreviada.

MODALIDAD	PERIODO Y CANTIDAD DE CONTRATOS ANALIZADOS	C	P
SELECCIÓN ABREVIADA (MENOR CUANTÍA O SUBASTA INVERSA)	2016 (8)	X	-
		X	-
		X	-
		X	-
		X	-
		X	-
		X	-
		X	-
	2017 (8)	X	-
		X	-
		X	-
		X	-
		X	-
		X	-
		X	-
		X	-
	2018 (8)	X	-
		X	-
		X	-
		X	-
		X	X
		X	-
		X	-
		X	-
	2019 (8)	X	-
		X	-
		X	-
		X	-
		X	-
		X	-
		X	-
		X	-
2020 (3)	X	-	

		X	-
		X	-

Fuente: Elaboración propia.

En lo que corresponde con esta forma de escogencia de contratistas, se tiene que, de treinta y cinco (35) procesos contractuales analizados y que fueron ejecutados mediante la modalidad de Selección Abreviada bajo las manifestaciones de Subasta Inversa y Menor Cuantía, en tan solo un (1) proceso contractual se verificó la activación del ejercicio de control social, lo cual es preocupante, en tanto, los procesos que se concretan bajo esta modalidad de escogencia, al igual que sucede con la licitación pública constituyen objetos con cuantías presupuestales significativas para los intereses de un municipio y de la comunidad misma.

En cuanto a la relevancia de esta forma de selección, Melo (2020) señala que, es una modalidad compuesta por varios procedimientos simplificados, establecidos en la Ley 1150 de 2007, que tiene como fin el logro de la eficiencia y la transparencia en la contratación. Está prevista para contratar en los casos taxativamente señalados en la Ley.

Ahora bien, en lo que atañe con los resultados obtenidos al ejercerse la verificación casuística a los procesos que se surtieron bajo la modalidad en comento para el caso de Manizales, se considera fácticamente desvirtuado lo señalado por la Contraloría General de la República, quien asegura que:

La ciudadanía de manera individual o colectiva realiza el seguimiento y la vigilancia de la gestión pública en ejercicio del derecho a la participación en el control, a través de diferentes mecanismos con la expectativa de que sus observaciones y recomendaciones puedan incidir frente a las decisiones y actuaciones de los agente públicos, estatales o privados que cumplen funciones públicas, en la provisión de los bienes y los servicios a la sociedad (Morelli, 2014).

La anterior consideración, se indica como consecuencia que, pese al significativo monto presupuestal que implica cada proceso de selección abreviada y la importancia de los objetos contractuales asociados a los mismos, existe una ausencia casi que absoluta de intervención ciudadana en materia de gestión contractual en el periodo analizado, lo que conlleva a que se amplíe el margen de riesgo de incumplimiento contractual, así como de insatisfacción de las necesidades sociales que se buscan cubrir con la formalización y posterior ejecución de cada acto contractual, en tanto, la Administración no encuentra oposición ni control ciudadano alguno al momento de ejecutar el recurso público que se destina a cada contrato.

Ahora bien, bajo la modalidad de Concurso de Méritos se analizó la siguiente realidad:

Tabla 9 Relación de los contratos revisados para la Modalidad de Concurso de Méritos.

MODALIDAD	PERIODO Y CANTIDAD DE CONTRATOS ANALIZADOS	C	P
CONCURSO DE MÉRITOS	2016 (2)	X	-
		X	-
	2017 (2)	X	-
		X	-
	2018 (3)	X	-
		X	-
		X	-
	2019 (4)	X	-

		X	-
		X	-
		X	-
	2020 (1)	X	-

Fuente: Elaboración propia.

Resulta importante considerar que, de doce procesos contractuales desarrollados mediante la modalidad objeto de referencia, ninguno de ellos presenta actos de intervención ciudadana pese a que se trata de la configuración de actuaciones que en total ascendieron al valor de \$10.811.080.270 pesos mcte.

Pese a que la modalidad de Concurso de Méritos bajo las consideraciones del Consejo de Estado en la Sentencia del 101 de 2010² recibe una connotación de suma importancia con relación al tipo de objetos contractuales que establecen tal procedimiento en la satisfacción de los fines de las entidades estatales, en el marco de tiempo de la consultoría (2016-2020) no se gestó ningún pronunciamiento que conlleve mínimamente considerar un grado de interés ciudadano por la materialización de actos que constituyan ejercicio de control social en los términos de la Ley 1755 de 2015 como manifestación del derecho-deber que le asiste al conglomerado de inmiscuirse en las dinámicas del Estado que conlleven entre otras cosas, gasto de recursos públicos.

Es claro entonces que el monto presupuestal no constituye como tal un aliciente para que la ciudadanía manizalita a título individual o colectivo determine como importante el vincularse como participe dentro de la dinámica que implica el desarrollo de las tres etapas del proceso contractual público, lo que a su vez constituye una situación de importancia social, en tanto, se está dejando de lado el derecho-deber que le asiste a la ciudadanía de vincularse activamente bajo el dinamismo del control social a que hace alusión la Constitución de 1991 (artículos 103 y 270).

En tal sentido, se encuentra un desinterés ciudadano en torno a la importancia y determinación del concepto de control social en el marco de la contratación pública que se ejercita en las dependencias que conforman el sector central de la Administración del municipio de Manizales conforme al contenido de la Ley 80 artículo 66, artículo 1 de la Ley 850 de 2003 y artículo 60 y siguientes de la Ley 1757 de 2015.

En otras palabras, en el marco de esta investigación no se encuentra materializado el objeto del control social dado en la Ley 1757 de 2015, en tanto, no se ha realizado seguimiento y evaluación de la gestión contractual desarrollada por las autoridades del nivel central de Manizales. La ciudadanía, de manera individual o por intermedio de organizaciones con fines sociales o cívicos, no ha hecho uso de la posibilidad de desarrollar actos de control social a la equitativa, eficaz, eficiente y

²El procedimiento indicado para la selección de consultores en la Administración, se encamina principalmente a la constatación de requisitos de orden técnico y de calidades profesionales, como quiera que, en esta clase de negocios jurídicos lo más importante son las calidades personales de aquellos con quien se contrata, aspecto que es preponderante frente a factores que apuntan a requerimientos financieros y económicos, sobre todo si se tiene en cuenta que el objeto contractual es ante todo un Consultoría de índole intelectual.

transparente ejecución de recursos públicos que se debe dar en el ámbito de la gestión pública contractual de acuerdo con lo establecido en la regulación aplicable.

En lo que se refiere con las modalidades de Mínima Cuantía y Contratación Directa, debe indicarse que, si bien, el numeral 5 del artículo 2.2.1.1.2.1.5 del Decreto 1082 del 2015 precisa que las entidades estatales dentro de las cuales se encuentran las que conforman la Administración Central de Manizales, están obligadas a realizar convocatoria a los veedores ciudadanos y la ciudadanía en general para el desarrollo de las modalidades de selección que conllevan pluaridad de oferentes (Licitación Pública, Selección Abreviada y Concurso de Méritos); tal norma no prohíbe que quienes instruyan los procesos de escogencia, efectúen actos de convocatoria a los ciudadanos u organizaciones de la sociedad civil, para que, si a bien lo tienen, se hagan parte en el desarrollo de las otras modalidades de selección donde la ley no lo exige, es decir, de los procesos que se desarrollan bajo la Mínima Cuantía o la Contratación Directa.

En ese ámbito de consideraciones, para el caso de la Mínima Cuantía se revisó un total de 20 procesos de selección contractual, dinámica bajo la cual se encontró que tan solo en uno de tales procesos se hizo convocatoria por parte de la Administración local, específicamente por parte de la Secretaría de Obras Públicas del Municipio de Manizales; no obstante, no contó con la participación de ningún interesado de la sociedad civil. Los otros diecinueve (19) procesos revisados advierten una ausencia plena de convocatoria y también de solicitudes o manifestaciones de ciudadanos interesados en hacerse parte activa de los mismos.

Con la consideración dada en el párrafo anterior, puede entenderse que la Administración local de Manizales a través de sus dependencias en lo que atañe con la modalidad de Mínima Cuantía, ha contribuido a la ausencia de acciones que permitan materializar el ejercicio del control social a la gestión pública contractual como forma de ejercitar las facultades dadas a todo ciudadano como sujeto de derechos, pero también como responsable de deberes de conformidad con el artículo 95 de la Constitución Política de 1991, en tanto, precisó que toda persona está obligada a cumplir la Constitución y las Leyes, así como tiene el deber de participar en la vida política, cívica y comunitaria del país.

En ese sentido, cuando el municipio de Manizales omite convocar a la ciudadanía para que haga acompañamiento a la gestión contractual que el mismo realiza de forma cotidiana, con independencia de que la ley no obligue establecer tal etapa en determinadas modalidades de escogencia de contratistas, se está dejando de lado al actor más importante en el direccionamiento y legitimidad de actuaciones públicas del Estado, esto es al ciudadano.

Precisamente, sobre la importancia del ciudadano en el ciclo de la gestión pública, Camacho (2018) cita a Aristóteles indicando que se puede considerar como el más importante en varios sentidos, puesto que el ciudadano, de manera individual y organizada, es quien define el rumbo y naturaleza de las acciones del gobierno. En este sentido, “el ciudadano no lo es por habitar en un lugar [...]ni tampoco lo es por disfrutar de derechos jurídicos como para entablar juicio o ser juzgados [...]se define mejor por su participación en la justicia y en el gobierno” (Aristóteles, 2007).

En resumen, la ausencia de actuaciones en favor de la vinculación ciudadana por parte de las dependencias que gestionan el gasto público afecta la participación ciudadana en tanto la misma

implica un proceso de cambio de determinada situación en la que se desenvuelven los ciudadanos de manera organizada. Por ende, Camacho (2018) resalta:

la ciudadanía es la clave para que surja una participación ciudadana activa, a la cual no se le debe confundir con la democracia participativa ni con figuras como el referéndum, el plebiscito y la consulta ciudadana. La participación ciudadana debe ser un ejercicio cotidiano que permita una interconexión entre sociedad y gobierno.

En lo que concierne con la modalidad antes indicada se expone la siguiente tabla.

Tabla 10 Relación de los contratos revisados para la Modalidad de Mínima Cuantía.

MODALIDAD	PERIODO Y CANTIDAD DE CONTRATOS ANALIZADOS	C	P
MÍNIMA CUANTÍA	2016 (4)	-	-
		-	-
		-	-
		-	-
	2017 (4)	-	-
		-	-
		-	-
		-	-
	2018 (4)	-	-
		-	-
		-	-
		X	-
	2019 (4)	-	-
		-	-
		-	-
		-	-
	2020 (4)	-	-
		-	-
		-	-
		-	-

Fuente: Elaboración propia.

El análisis generado a los procesos contractuales desarrollados mediante la modalidad de Contratación Directa no difiere en mayor medida de la realidad indicada a la Mínima Cuantía, en tanto, de 20 (veinte) expedientes revisados, tan solo se advierten dos (2) procesos con manifestación expresa de convocatoria a la ciudadanía para que ejerza verificación social sobre el contenido y alcance de cada uno de los objetos contratos; sin embargo, el análisis de documentos arroja que en ninguno de los expedientes se presentó algún tipo de actuación ciudadana.

Los datos antes indicados, no solo representan la inercia de la Administración Central de Manizales en la búsqueda propositiva de instrumentos que permitan la vinculación ciudadana a los procesos contractuales que la misma propicia, sino que también permiten evidenciar la necesidad de una ciudadanía activa, la cual, en palabras de Lechner (2000, p. 7; citado por Camacho, 2018) se refiere al ciudadano que "está más dispuesto a organizarse con otras personas y no retrotraerse a la vida

privada. La ciudadanía activa suele estar más asociada a una mayor participación en las organizaciones, mayor confianza interpersonal y social".

El criterio de un ciudadano activo en el marco de la gestión de compra pública conllevaría la articulación entre el Estado y el ciudadano en torno a propiciar herramientas y disponer de tiempo e interés en la ejecución de actuaciones que contribuyan a la existencia de confianza entre ambos actores al momento de comprometerse y ejecutarse recursos públicos bajo las dinámicas de las normas que regulan el sistema contractual ordinario.

La verificación en la modalidad antes mencionada se generó sobre la siguiente generalidad:

Tabla 11 Relación de los contratos revisados para la Modalidad de Contratación Directa

MODALIDAD	PERIODO Y CANTIDAD DE CONTRATOS ANALIZADOS	C	P
CONTRATACIÓN DIRECTA	2016 (4)	X	-
		-	-
		-	-
		-	-
	2017 (4)	-	-
		X	-
		-	-
		-	-
	2018 (4)	-	-
		-	-
		-	-
		-	-
	2019 (4)	-	-
		-	-
		-	-
		-	-
2020 (4)	-	-	
	-	-	
	-	-	
	-	-	

Fuente: Elaboración propia.

En definitiva, se tiene que, una vez se revisaron los procesos contractuales respetando el tamaño de la muestra y previas las consideraciones que se hicieron por cada modalidad, se obtuvieron hallazgos para los tres aspectos relacionados al inicio de este análisis: *Convocatoria, Participación e Impacto* así:

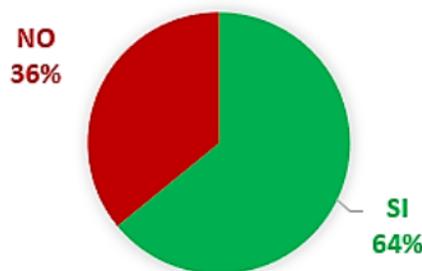
Para el caso específico del aspecto denominado “*Convocatoria*” se precisa como ya se indicó que, el mismo se dio a partir de la revisión de procesos de selección contractual correspondiente a las cinco modalidades de escogencia de contratista de que trata el artículo 2 de la Ley 1150 de 2007 con el fin de determinar si en cada uno de ellos, existió o no la invitación a la ciudadanía para participar y ejercer el deber - derecho de control social al uso de los recursos públicos.

Las conclusiones de tal revisión conllevan a tener en cuenta que, las entidades estatales dentro de las cuales se encuentran las que conforman la Administración Central de Manizales, están obligadas a realizar convocatoria a los veedores ciudadanos y la ciudadanía en general para el desarrollo de tres de las cinco modalidades de selección revisadas (Licitación Pública, Selección Abreviada y Concurso de Méritos). En esa línea, se encontró que, de 63 contratos configurados mediante las modalidades previamente indicadas, el 100% de ellos cuentan con invitación formal a ejercer control social en los documentos del proceso (pliegos definitivos o actos administrativos de apertura).

Lo anteriormente concluido, aunque constituye una cifra positiva en lo que respecta con el cumplimiento del deber legal, ello no constituye por sí mismo el ejercicio y materialización del principio de democracia participativa ni menos aún del ejercicio del control social a la gestión pública del Estado, en tanto, se trata solo de la observancia de un requisito o condición formal que el legislador la ha determinado a las entidades obligadas al régimen ordinario contractual, cuyo incumplimiento ocasiona riesgo de investigación y posible sanción de orden disciplinario o administrativo a quien tenga el deber de formular tal tipo de invitación.

Al realizarse una revisión en el Sistema Electrónico de Contratación Pública SECOP I de los procesos asociados a las cinco modalidades de escogencia, es decir, a los 103 contratos escogidos a título de muestra, se encontró que, aun cuando no todos poseen dicha convocatoria, se observa que 66 de los 103 procesos revisados, que equivalen al 64% del total de la muestra contienen invitación formal a la ciudadanía para participar como veedores ciudadanos o interesados en los fines del proceso de escogencia que se ha sacado a convocatoria. La Ilustración 4, responde a dicho componente, en tanto refleja los datos previamente expuestos.

Ilustración 4 Convocatoria.



Fuente: Elaboración propia.

En definitiva, el componente analizado, permite instituir dos consideraciones: de un lado, reconoce una disposición generalizada de la Administración Municipal de Manizales por invitar a los ciudadanos para que hagan parte en los procesos de selección desarrollados bajo las modalidades de licitación pública, selección abreviada y concurso de méritos y, de otro lado, que dicha invitación se da en un plano estrictamente formal e inerte, ello como consecuencia que las convocatorias se generan con el fin de cumplir con el requerimiento normativo en un lenguaje técnico y de forma genérica dentro del contenido de los documentos que componen desde un criterio estrictamente legal cada proceso contractual y no de manera estratégica como una política institucional en materia de

participación ciudadana y vinculación social a la contratación pública que trascienda el formato mismo del proceso contractual.

Es decir, que las convocatorias a ejercer control social a las actuaciones contractuales que desarrolla la Administración Central de Manizales por intermedio de las dependencias que la conforman, se establecen en términos formales con el fin de dar cumplimiento al mandato legal que así lo designa, sin que en las mismas se verifique el establecimiento de estrategias especiales y de fácil comprensión para que los ciudadanos sin distinción alguna realicen denuncias ante las autoridades competentes de las actuaciones, hechos u omisiones en que incurran los servidores públicos o los particulares que constituyan delitos, contravenciones o faltas en materia de contratación estatal.

Aunado a lo anterior, es preciso señalar que, la visualización de los documentos contractuales que contienen la convocatoria a la ciudadanía, se da dentro del Sistema Electrónico de Contratación Pública SECOP (I³ o II⁴) en el que se cumple formal y legalmente hablado el requisito de publicidad de los mismos, el cual, por sus particularidades técnicas y dada la necesidad de tener acceso a conectividad de internet, no es de fácil uso por parte de todos los ciudadanos que puedan tener interés en este tipo de manifestaciones de la Administración Pública, lo que de entrada limita el ejercicio de intervención ciudadana conforme se esperaría en el marco de la filosofía que instaura el Estado social y democrático de derecho definido en la Constitución nacional.

En cuanto hace referencia al segundo aspecto denominado “*Participación*”, la ilustración 5 permite evidenciar que, de los 103 contratos revisados como muestra del estudio, en el 98% de los casos no hubo participación ciudadana de algún tipo en los términos del artículo 66 del Estatuto General de la Contratación Pública y del artículo 64 de la Ley 1757 de 2015, pues tan solo el 2% de los contratos celebrados por los despachos de orden central del Municipio de Manizales entre el año 2016 y primer semestre del año 2020, presentaron observaciones por parte de ciudadanos interesados en esclarecer asuntos puntuales de los procesos.

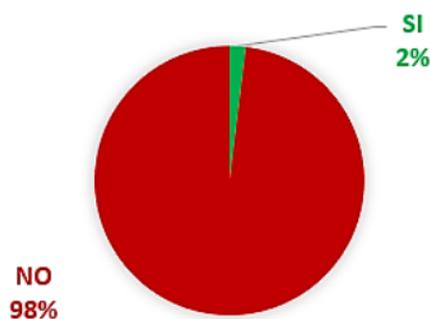
Las observaciones objeto de verificación se encuentran relacionadas en los procesos identificados como LP-SSA-SE-SD-UGR-SSP-011-2018 (1806220565 en la codificación interna del municipio de Manizales) y MC-STT-048-2018 (1807090586 en la codificación interna del municipio de Manizales) en SECOP, ambas manifestaciones realizadas por personas interesadas en el contenido o condiciones de los criterios de escogencia de cada uno de esos actos de escogencia de contratista.

De igual modo, llama la atención que la forma y contenido de las dos únicas observaciones advertidas presentan inconsistencias de denominación técnica y confusión de conceptos propios de los documentos contractuales, así como de las etapas del proceso, lo cual causa desorden al lector y/o a la autoridad a quien le compete resolver en derecho, de forma fundada y de acuerdo con el cronograma de cada proceso de estas.

³ Plataforma en la cual las entidades que contratan con cargo a recursos públicos publican los Documentos del Proceso. El SECOP I es una plataforma exclusivamente de publicidad.

⁴ Plataforma transaccional para gestionar en línea todos los Procesos de Contratación, con cuentas para entidades y proveedores; y vista pública para cualquier tercero interesado en hacer seguimiento a la contratación pública.

Ilustración 5 Participación.



Fuente: Elaboración propia.

A partir de las cifras reflejadas en la Ilustración 5, es claro que el ejercicio de *participación* en el marco de los procesos de selección, constituye una exigua muestra donde se puede reflexionar sobre un tímido ejercicio de control social en la gestión contractual pública del orden local, lo cual, conlleva a mirar sobre cuáles podrían ser las motivaciones que establecen un evidente bajo grado de interés ciudadano en la vigilancia y acompañamiento a los procesos de escogencia de contratistas y de ejecución de contratos estatales en el marco de las competencias y fines de los entes estatales.

En cuanto a las motivaciones que constituyen este comportamiento social, las mismas se atenderán y desarrollarán en las líneas que componen el capítulo 3 de este ejercicio, en tanto, se ha destinado tal espacio para reflexionar sobre las consideraciones dadas por los ciudadanos a través de los instrumentos de recolección de información aplicados.

Por último, en lo que acoge al tercer aspecto analizado en los documentos contractuales, es decir, lo que concierne al componente de “*Impacto*”, es dable indicar que en él se pudo establecer una relación directa con el aspecto de “*Participación*”, puesto que, a menor participación hubo un menor impacto y viceversa; por consiguiente, teniendo en cuenta que la participación realizada por los ciudadanos en los contratos revisados tuvo un porcentaje tan bajo, el impacto de dicha participación fue poco relevante. Así mismo, cabe aclarar que, tras revisar en la página del SECOP I los casos específicos donde hubo acción y observaciones de la ciudadanía, se pudo determinar que en ambos asuntos hubo atención oportuna y positiva para responder a las observaciones generadas por parte de las dependencias contratantes de la Administración Central del Municipio de Manizales. No obstante, hay que tener presente que estas observaciones equivalen tan solo al 2% de los contratos celebrados en el periodo analizado, por lo que es posible afirmar que, el impacto de la participación ciudadana no fue significativo en aspectos generales de la consultoría objeto de este documento.

En consecuencia, lo que se advierte, de un lado, es un cumplimiento formal de la Administración en lo que se refiere con la invitación a presentar propuestas y, de otro, una ausencia significativa (98%) de la ciudadanía manizaleña en torno a realizar revisión, control, seguimiento y verificación de la gestión contractual que de manera constante desarrollaron las Secretarías de Despacho o Unidades o Unidades que componen el sector de la Administración Central del ente territorial, lo cual deja ver una indiferencia ciudadana por el seguimiento a los recursos públicos en el municipio y de contera,

la habilitación de un alto riesgo de configuración de los diferentes fenómenos irregulares que suelen asociarse a los eventos de la gestión pública donde existe ausencia de participación y de control.

A partir de lo establecido hasta acá, en el siguiente momento se pasa a exponer la dinámica del control social como manifestación del derecho – deber que le reconoce la Ley 1757 de 2015, en torno a la consolidación de los procesos contractuales adelantados en el municipio.

2.4 Control social en la consolidación de procesos contractuales

De conformidad con lo indicado en el Módulo 1 del Plan Nacional de Formación en Control Social, denominado “Participación en el control social a la gestión pública” el control social va más allá de la fiscalización de los actos y resultados de la Administración porque está presente en las diversas posibilidades de la participación social, desde la formulación hasta la aplicación de las políticas públicas. No obstante, la revisión de expedientes contractuales en los términos y condiciones narrados en el acápite anterior permite avizorar que el ejercicio de control social–ciudadano a la gestión contractual en Manizales no constituye un ejercicio representativo de intervención ciudadana, o en el mejor de los casos, cuando se logró consolidar se hizo de manera disímil y sin impacto alguno en los fines últimos del principio de democracia participativa, los principios de la contratación pública y de manera especial del ejercicio de control social en los términos que señala el artículo 61 de la Ley 1757 de 2015.

Es importante reconocer que en cuanto a ciudadanos agremiados con fines de control social en Manizales, de acuerdo con la información reportada por la Personería de dicho municipio y la Cámara de Comercio de Manizales en el RUES⁵, entre el año 2016 y el primer semestre del año 2020 se han registrado un total de 46 veedurías ciudadanas (promedio de 9 veedurías por año), con la relevancia que tan solo una de ellas refiere en su objeto, el ejercicio de control ciudadano a los procesos de contratación estatal o pública en los municipios de Manizales y Villamaría, ambos pertenecientes al departamento de Caldas.

En ese sentido, la Ley 850 de 2003 reglamenta a las veedurías ciudadanas y les define en su artículo primero que, a través de este tipo de organización comunitaria, podrá ejercerse vigilancia sobre la gestión pública, respecto a las autoridades administrativas, políticas, judiciales, electorales, legislativas y órganos de control, así como de las entidades públicas o privadas, organizaciones no gubernamentales de carácter nacional o internacional que operen en el país, encargadas de la ejecución de un programa, proyecto, contrato o de la prestación de un servicio público.

Por lo tanto, la ausencia de veedurías ciudadanas con objetos enfocados a ejercer control en torno a la gestión contractual del Estado y de manera puntual de la gestión que en dicho ámbito desarrolla Manizales, conlleva a que se incurra en un desconocimiento material de lo preceptuado en la norma especial que las regula, así como al artículo 63 de la Ley 1757 de 2015, según el cual, se puede desarrollar el control social a través de veedurías ciudadanas en los términos de las Leyes que las

⁵ Registro Único Empresarial y Social <https://www.rues.org.co/Veedurias/DetalleVeedurias?CodigoDpto=17>

regulan y, a través del ejercicio de los derechos constitucionales dirigidos a hacer control a la gestión pública y sus resultados.

Por consiguiente, no resulta extraño que el promedio de intervención ciudadana en los procesos de contratación analizados en esta consultoría constituyan tan insignificante grado, en contraste con ejercicios de control social a otros servicios del Estado como los que trata la Ley 142 de 1994 (Servicios públicos domiciliarios) o los servicios de salud, inclusive que por el contrario, revisten niveles significativos de control social a través de los vocales de control social para el caso de los primeros y de Alianzas o Asociaciones de usuarios para los segundos.

En suma, es dable establecer que, en materia de control social a la gestión administrativa y a los procesos de contratación pública de manera puntual, si bien existe una relación derecho-deber dada por la habilitación que otorgan el artículo 66 del estatuto contractual, y el inciso tercero del artículo primero de la Ley 850 de 2003, en el municipio de Manizales conforme con las cifras arrojadas en los instrumentos de recolección de información que soportan esta consultoría, quienes están legitimados y autorizados para ejecutar tal acción (ciudadanos organizados o de manera independiente) no la realizan o, cuando hacen uso de esta pareciera que no la ejercen de manera organizada y determinante, aun cuando la legislación permite que todos los niveles de la Administración Pública pueden ser objeto de vigilancia ciudadana.

De esta manera, es posible indicar que, para el caso de Manizales, los objetivos del control social de la gestión pública en los términos de la Ley 1757 de 2015 no se consolidan en el marco de la configuración de contratos estatales, en tanto, la baja participación evidenciada no permite considerar fortalecida la cultura de lo público en el ciudadano manizalita ni tampoco contribuye a mejorar la gestión pública desde el punto de vista de su eficiencia, su eficacia y su transparencia. En otras palabras, se desconoce por parte de la ciudadanía consultada, que de conformidad con lo señalado en el Módulo 1 del Plan Nacional de Formación en Control Social a la Gestión Pública, el control social es una forma de participación ciudadana que permite a los individuos y a las organizaciones de la sociedad influir en las condiciones de modo, tiempo y lugar como se desarrolla la gestión pública; es decir, orientar, corregir, rectificar las decisiones, la Administración y manejo de recursos, el tiempo y lugar de realización de servicios y programas del Estado, todo ello con el fin de contribuir al logro de los objetivos propuestos, la eficiente y transparente utilización de recursos, la prestación equitativa de los servicios y el cumplimiento de los fines sociales del Estado.

Asimismo, es posible discurrir que con la significativa ausencia de intervención ciudadana en los procesos de contratación no es posible prevenir los riesgos y los hechos de corrupción en la gestión pública, en particular los relacionados con el manejo de los recursos públicos que constituyen el principal elemento a proteger, lo cual, trae como consecuencia que no haya un control adicional (control de la ciudadanía) para que las autoridades hagan un manejo transparente y eficiente de los asuntos públicos, dejando entonces únicamente esta labor a los organismos de control que no logran intervenir de manera oportuna, integral y transversal las diferentes manifestaciones de fenómenos que se presentan de forma cotidiana en el ejercicio de la gestión pública.

Al respecto de lo previamente señalado, el Módulo uno (1) del Plan Nacional de Formación en Control Social a la Gestión Pública, indica que el control social no solo observa las posibles desviaciones a los acuerdos sociales (corrupción), sino el cumplimiento de los términos del acuerdo social, es decir, la satisfacción de las necesidades básicas, la redistribución y ejercicio equilibrado del poder, los procedimientos democráticos, la asignación transparente de recursos, el respeto por la normatividad y el control de la discrecionalidad de la Administración a través de decisiones visibles y legítimas más que legales, etc.

En resumen, a través de este capítulo se constata que, en el municipio de Manizales durante el periodo 2016 - 2020 no se presentaron manifestaciones del ejercicio de control social que dejaran en evidencia las fallas en la gestión pública contractual por parte de agentes que ejecutaron tal instrumento de realización del Estado.

La anterior afirmación se sustenta en la ausencia de observaciones, reclamaciones y/o denuncias en cada uno de los actos contractuales que fueron objeto de identificación y posterior análisis, aunado a la ausencia de quejas de orden disciplinario que certificó la Personería de Manizales en respuesta a derecho de petición enviado (Ver Anexo E) en el que se les indagó sobre la cifra de inconformidades recibidas en torno a la instrucción contractual, que de forma cotidiana instruyeron las dependencias que conforman la Administración Central del municipio.

Se conoce que en Manizales hay carencia de acciones representativas de un ejercicio de participación ciudadana lo suficientemente sólido y relevante que contribuya a la intervención de los fenómenos de irregularidad presentes en el desarrollo de las etapas (pre-contractual, contractual y pos-contractual) que compone todo proceso contractual público en Colombia, lo cual se estima como esencial para garantizar un correcto uso y disposición de los bienes y servicios adquiridos por las entidades estatales conforme se ha definido en las Leyes 80 de 1993, 1150 de 2007 y el Decreto 1082 de 2015.

Si bien el ejercicio lleva a reflexionar sobre la significativa ausencia de grupos organizados de ciudadanos, cuyo interés y enfoque esté dado en relación con el control a los procesos de selección de contratistas y su posterior ejecución contractual, también resulta justo reconocer que los representantes legales de las dependencias de la Administración Central del municipio de Manizales encargadas de la ejecución de contratos no han constituido por iniciativa propia estrategias de información a través de medios de amplia difusión dirigida a los ciudadanos y a las organizaciones civiles, para que en caso de querer hacerlo, realicen el control social correspondiente.

La anterior determinación es una obligación que en cabeza de los funcionarios públicos definió el inciso final del artículo 1 de la Ley 850 de 2003 y el inciso final del artículo 65 de la Ley 1757 de 2015, por la cual se dictan disposiciones en materia de promoción y protección del derecho a la participación democrática.

Así las cosas, resulta acertado indicar que con la sola publicación de los documentos que componen los procesos de contratación en la plataforma SECOP o en la página web de la entidad contratante, no se cumple con las finalidades que la Ley estatutaria 1757 de 2015 ha querido asociar al control

social como manifestación de la participación ciudadana, siendo entonces necesario exigir desde la ciudadanía y los organismos de control del Estado el cumplimiento al deber que los funcionarios públicos diseñen, establezcan o promulguen como política institucional de cada Entidad que celebre contratos la promoción de las actuaciones de esa índole mediante estrategias de comunicación que traspasen la sola enunciación o invitación formal que indica el Decreto 1082 de 2015 (invitación a ejercer control ciudadano).

Por su parte, los ciudadanos de forma individual o como integrantes de agremiaciones de la sociedad civil sin ánimo de lucro deben enfocarse en exigir el cumplimiento del deber antes reseñado, aunado que deben apropiarse y hacer uso constante de programas como El Plan Nacional de Formación para el Control Social a la Gestión Pública que se encuentra conformado por quince módulos entre los que se resalta el No 3 “Control social a la compra y la contratación pública”, así como otros que se puedan verificar en la web o por intermedio de instituciones que promulgan este tipo de intervención, los cuales se complementan para que la realidad verificada en esta consultoría (ausencia de control social en materia de contratación estatal en Manizales) varíe en procura de la satisfacción del interés general, la disminución de los fenómenos de corrupción o de malversación de recursos públicos, así como el cumplimiento de los fines del Estado social y democrático de derecho en el marco de la configuración y ejecución de contratos públicos.

De este modo, se procede a exponer en el siguiente capítulo las diferentes percepciones que tienen los veedores ciudadanos y demás manizaleños sobre control social y la forma de ejercer tal manifestación del principio de democracia participativa en torno al proceso de gestión pública, situaciones que se verifican a partir de los resultados arrojados tras la aplicación de la encuesta y la entrevista como técnicas de recolección de información elegidas.

Capítulo 3. EL EJERCICIO DE CONTROL SOCIAL EN MANIZALES

Una vez abordada la dinámica de selección de contratista y los diferentes tipos contractuales regulados por la legislación colombiana, en el presente capítulo se revisa el comportamiento de la participación ciudadana, a través del control social, como un deber ciudadano en relación con la inspección de la actividad contractual realizada en la Alcaldía de Manizales, situación que se propone abordar desde dos ópticas: la primera, a través de la visión que tienen los ciudadanos de la ciudad, del ejercicio de la vigilancia del quehacer público y, la segunda, desde la visión que tienen los veedores, como ciudadanos líderes con unas funciones específicas de seguimiento a la gestión administrativa y de prestación de servicios públicos por parte del Estado en los diferentes niveles que lo conforman.

El capítulo se centra en descubrir el interés y compromiso que tienen los ciudadanos de Manizales de intervenir en el gasto público, a través de instrumentos sencillos que permitan medir las conductas de las personas frente a lo que tanto se cuestiona, que es la falta de transparencia de los funcionarios de la Administración Pública, verificando si la ciudadanía tiene algún interés en cuidar los recursos de todos, teniendo además oportunidad de crear líneas base concretas, con el fin de continuar con el propósito de mejorar la intervención ciudadana, convirtiéndose en un insumo para generar diagnósticos sobre la participación, evaluar las medidas que se están aplicando desde la Administración de Manizales y generar propuestas de intervención de la ciudadanía en la contratación pública.

3.1 Formas del control social en Colombia y su relación con la gestión pública contractual

Se debe partir por exponer la importancia del concepto de sociedad civil, el cual ha ido evolucionando de acuerdo con la época y las realidades de esta; ya no se trata de contraponer a los gobernados y los gobernantes, el concepto trasciende y se hace necesario revisar las diferentes corrientes, con el fin de esgrimir un significado que permita tener claridad sobre el papel de la comunidad en el ejercicio de lo público. Es así como Bobbio (1996) otorga significados del concepto de sociedad civil desde el siglo XVII, tomando como referencia los pensamientos de los naturalistas como Locke y Kant, quienes la concebían como "sociedad política" contrapuesta a "sociedad natural" o estado de naturaleza. En cambio, Rousseau y Hobbes, la definían como "sociedad civilizada" en oposición a la salvaje, mientras para Hegel la sociedad civil, aunque recoge algunas características del Estado, es una forma intermedia de asociación entre la familia y el Estado.

Así pues, en el Estado actual, como respuesta a las transformaciones sociales y a la necesidad de introducir a la comunidad en el ámbito de lo político surge la participación de la sociedad en lo público, con el objetivo de que existan cambios en el concepto de poder, tomando una gran fuerza la comunidad, convirtiéndose en el actor de mayor relevancia, además en un papel de legitimador del actuar estatal afianzándose en temas como el control y la vigilancia de la forma como el Gobierno cumple con los fines esenciales del Estado. Es así como la comunidad comienza a entender que lo público le concierne y lo asume como una referencia a que es de todos y, por lo mismo, debe estar a

la luz y escrutinio de la colectividad. La democracia participativa no solamente se estructura con el ejercicio democrático del voto, sino que los ciudadanos cuentan con el derecho a intervenir en el ejercicio del poder.

En Colombia de acuerdo con lo definido por el Ministerio del Interior a través de la Dirección para la Democracia, la Participación Ciudadana y la Acción social, se reconoce la existencia de seis tipos de control a la gestión pública, los mismos que se ejercen de manera independiente, pero que coexisten, e incluso en la mayoría de los eventos resultan complementarios los unos de los otros. Estos son: 1. El Control Administrativo, que lo realiza la propia institución del Estado, a través de sus oficinas de control interno. 2. El Control Disciplinario, que lo realiza el Ministerio Público (Procuraduría General de la Nación, Defensoría del Pueblo y las Personerías). 3. El Control Jurisdiccional, que lo realiza el Consejo de Estado, Tribunales y Fiscalía. 4. El Control Fiscal, que lo realizan las Contralorías. 5. El Control Político, que lo realizan el Congreso de la República, las Asambleas, y los Concejos municipales y, finalmente, en el sexto lugar, se encuentra el Control Ciudadano, que lo realizan los ciudadanos directamente o a través de sus organizaciones sociales (Ministerio del Interior, 2020).

De la anterior clasificación resulta pertinente establecer que los cinco primeros tipos de control se desarrollan de manera obligatoria y bajo los lineamientos que el legislador les ha definido, lo cual hace posible la visibilización constante de resultados por parte de los organismos que los aplican, situación que no se concreta de igual forma con la última de las expresiones resaltadas, puesto que, se trata de una facultad que tanto el constituyente como el legislador le han propiciado a la sociedad colombiana para que, si a bien lo tiene, de manera individual o colectiva, realicen tal tipo de inspección a la gestión pública, y de manera específica para efectos del enfoque de este escrito, a la gestión contractual del Estado. En otras palabras, el control social – ciudadano es facultativo en cuanto a su ejercicio y hace parte de las modalidades a través de las cuales se manifiesta la participación ciudadana, entendida como expresión del modelo de democracia participativa que busca el control real de la ciudadanía en la efectiva razón de ser del Estado. El concepto de participación ciudadana se traduce en una cantidad de acciones ejercidas por los gobernados, quienes se involucran y crean espacios de organización para su interrelación en la elaboración, decisión y ejecución de lo público, en una acción recíproca entre los individuos y el Estado (Ziccardi, 1998; Álvarez, 1997; Cunill, 1991; citado por Saenz, 2017).

La Ley Estatutaria 1757 de 2015 al respecto de las formas para ejercer control social resalta en el artículo 63 que se puede desarrollar el control social a través de veedurías ciudadanas, las Juntas de vigilancia, los Comités de Desarrollo y Control Social de los Servicios Públicos Domiciliarios, las auditorías ciudadanas y las instancias de participación ciudadana, en los términos de las Leyes que las regulan, y a través del ejercicio de los derechos constitucionales dirigidos a hacer control a la gestión pública y sus resultados.

Lo anteriormente indicado, para el caso puntual de la gestión contractual del Estado, se desarrolló de conformidad con el artículo 66 de la Ley 80 de 1993, en la medida que ordena que todo acto contractual de las entidades públicas debe ser objeto de la vigilancia y el control ciudadano,

materializándose a través de las denuncias ante la autoridad competente, que puede versar sobre hechos u omisiones de los servidores públicos o de los particulares que puedan constituir delitos, contravenciones, o faltas en materia de contratación estatal, hecho frente al cual las autoridades deben brindar especial apoyo y colaboración a las personas y asociaciones que emprendan campañas de control y vigilancia de la gestión pública contractual, para lo cual deben suministrar oportunamente la documentación o información que requieran para ello.

En definitiva y de acuerdo con la normatividad de Colombia, tanto la contractual pública como la que regula el control ciudadano, los controles que ejerce la comunidad se consideran como un mecanismo de participación, donde cada persona directamente puede ejercerla a través de organizaciones como veedurías, juntas de vigilancia, y en el caso de servicios públicos por medio de los comités de desarrollo y control social y las instancias de participación ciudadana. Cada una de estas manifestaciones sociales no solo pretenden oponerse a la corrupción, sino que buscan que sus gobernantes cumplan con el pacto social, la satisfacción de las necesidades básicas, el equilibrio del ejercicio del poder, el buen uso de los recursos públicos, el acatamiento de las Leyes y la visibilidad de la Administración Pública.

Es así como Rodríguez (2011) hace referencia al tema: Parece haberse convertido en la técnica de colaboración por excelencia pareciera una euforia colaboracionista. El número de convenios que se celebran anualmente entre el Estado y entidades autónomas, que se cuentan por centenas, y la cuantía de los recursos económicos procedentes de los respectivos presupuestos comprometidos a través de ellos, hablan ya de una técnica consolidada, de una forma de administrar asuntos de interés particular.

3.2 El control social en la contratación de la Administración Pública de Manizales

Dentro del ejercicio de la Administración Pública, la contratación es la principal herramienta de ejecución presupuestal, convirtiéndose en la que llama más la atención de toda la actividad estatal, por ser la manera más utilizada por los corruptos para hacerse del recurso público. Cada vez se crean nuevos sistemas para contrarrestar esta problemática y lograr una gestión pública más eficiente y eficaz, donde el ciudadano sea un partícipe fundamental de todo el proceso, buscando con esto el cumplimiento del principio de transparencia tan desarrollado en la legislación.

El control social en el municipio de Manizales se acoge y desarrolla conforme se ha establecido en las políticas generales que al respecto se han adoptado en el país, esto es, se ejerce a través de diferentes mecanismos directamente habilitados por la Ley 1757 de 2015, como son: 1) Solicitar la información pública que se requiera; 2) Presentar observaciones de la labor desarrollada al ente encargado de la política pública; 3) Presentar peticiones, denuncias, quejas y reclamos ante las autoridades competentes; 4) Presentar acciones populares en los términos de la Ley 472 de 1998; 5) Presentar acciones de cumplimiento en los términos de la Ley 393 de 1997; 6) Presentar Acciones de Tutela en los términos del Decreto número 2591 de 1991; 7) Participar en Audiencias Públicas ante los entes que las convoquen; 8) Hacer uso de los recursos y acciones legales que se requieran para el desarrollo del control social (artículo 62).

Por lo anterior, los veedores y la ciudadanía de Manizales, al menos en cuanto a lo que tiene que ver con la regulación normativa, tienen una amplia posibilidad de intervención, por lo que se vuelve aún más interesante revisar desde la óptica de la ciudadanía y de los veedores, esa participación que se está dando en el quehacer de lo público, el interés de la ciudadanía en la protección de los recursos públicos y en la vigilancia de la actividad contractual, lo que se desarrollará a continuación.

3.2.1 La percepción de la comunidad en el control social de la contratación pública de Manizales

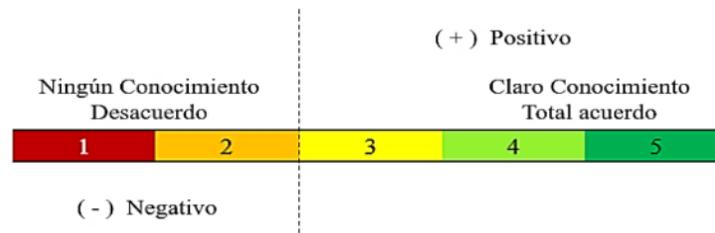
Con el fin de comprender la intervención del ciudadano del común en el ejercicio del control social en Manizales, se diseñó una encuesta tipo Likert para obtener información sobre opiniones, conocimientos y actitudes (ver anexo A). En tal sentido, la encuesta se aplicó a personas residentes del municipio de Manizales, en condiciones de ejercer control social-ciudadano a los contratos celebrados por la Administración Central del municipio de Manizales. Por ende, para tener un acercamiento a la opinión de los ciudadanos utilizando el instrumento antes indicado, se descubrieron así elementos importantes para la descripción de la forma cómo se ejerce el control social a la contratación en Manizales. En suma, este instrumento cualitativo indagó las variables que expresaron los entrevistados frente a su actuar, al conocimiento, conceptos y visión del control, otorgando sentido a las palabras de Páramo (1997), quien afirma que la encuesta se caracteriza por la concurrencia de datos permitiendo evaluar actitudes de forma abierta.

Para este caso, fueron 106 personas las encuestadas, teniendo en cuenta que el tamaño de la muestra se calculó con base en una población foco correspondiente a un total de 347.522 habitantes, que corresponden según datos obtenidos por el DANE (2019) al 80% de habitantes del municipio de Manizales mayores de edad. Por tanto, la encuesta se realizó durante un lapso de dos meses, haciendo uso de Google Forms, con la finalidad de que cada persona respondiera la encuesta en igualdad de condiciones para evitar opiniones sesgadas. Razón por la cual, para escoger los participantes de forma aleatoria, se hizo uso de las redes sociales y de las bases de datos personales consolidadas por los consultores producto de la experiencia como servidores públicos, de modo que se pudiera compartir el enlace de dicha encuesta online, asegurando con ello, diversidad en las respuestas de la población encuestada, sabiendo que presentan diferentes estratos sociales, edades y ocupaciones.

En tales condiciones, la prueba presenta a los encuestados contextos relacionados con la intervención de ellos en la gestión pública, por lo que se compuso de trece (13) preguntas con temas asociados a los siguientes conceptos: Participación, Vigilancia y Control Social.

Por consiguiente, el análisis de los resultados se ajusta a los niveles de medición establecidos en la Escala Likert que se aplicó a la encuesta (Ilustración 6), considerando según corresponda cada una de las respuestas dadas por las 106 personas que conformaron la muestra poblacional seleccionada. En consecuencia, el encuestado debía señalar frente a cada ítem si estaba de acuerdo, en desacuerdo o si se mostraba indiferente ante lo expuesto.

Ilustración 6 Escala de Likert aplicada a la encuesta.



Fuente: Elaboración propia.

Por tal razón, a continuación, se exponen, relacionan y analizan las respuestas obtenidas para cada una de las 13 preguntas que conformaron la encuesta.

Pregunta 1. ¿Usted tiene conocimiento sobre qué es la contratación estatal en Colombia y cuáles son sus principales características?

Tabla 12 Consolidado de respuestas arrojadas para la pregunta 1 según Escala de Likert.

Ningún conocimiento Desacuerdo			Claro Conocimiento Total acuerdo	
1	2	3	4	5
15	15	27	26	23

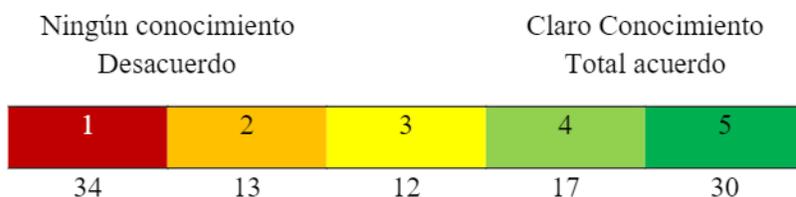
Fuente: Elaboración propia

Respecto a esta primera pregunta en términos generales se puede determinar que, los habitantes de Manizales en condición de ejercer control social-ciudadano en el municipio, mostraron opiniones divididas en cuanto a su conocimiento sobre las principales características de la contratación estatal en el país, sabiendo que el interés en plantear esta pregunta se centró en identificar si el ciudadano conocía el tema de contratación.

Tal enfoque de respuestas permite de entrada y de forma positiva, concertar que hay un reconocimiento ciudadano sobre la existencia acerca del fenómeno de gestión pública denominado contratación estatal como un acto de reconocimiento social. Cuando ya existe un reconocimiento sobre el conocimiento de la forma como el Estado ejecuta sus fines, se evidencia que hay unos actores ubicados en la periferia del poder político que pueden llegar a confrontar a sus gobernantes (García, 2004; Velásquez y González, 2003).

Pregunta 2. ¿Sabe usted de algún contrato celebrado por el Municipio de Manizales cuya ejecución se esté dando o haya dado en los últimos 5 años?

Tabla 13 Consolidado de respuestas arrojadas para la pregunta 2 según Escala de Likert.

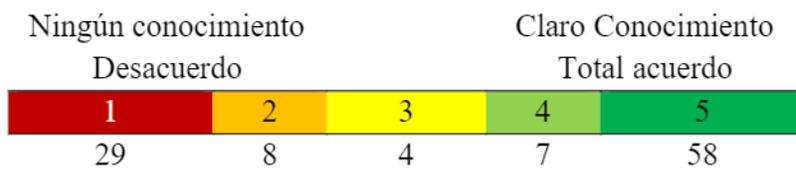


Fuente: Elaboración propia.

Frente a esta cuestión, se obtuvo que al momento de indicar si sabían de contratos celebrados por el municipio de Manizales en la actualidad y/o en los 5 años inmediatamente anteriores, se determinó que pese a que hay un número considerable de personas que reportan tener conciencia de actuaciones contractuales en el ámbito del municipio de Manizales, independientemente de las condiciones o características que definan a cada uno de dichos procesos, existe otro gran número de encuestados que establece que no reconoce ningún tipo de proceso contractual que se esté dando.

Pregunta 3. ¿Ha tenido relación, participación o vínculo alguno con procesos de contratación pública en el que sea o haya sido parte el Municipio de Manizales, la Gobernación de Caldas o cualquier otra entidad del Estado?

Tabla 14 Consolidado de respuestas arrojadas para la pregunta 3 según Escala de Likert.



Fuente: Elaboración propia

El objetivo de este interrogante fue identificar el vínculo que tiene la población de Manizales con algún tipo de contrato, ante lo cual un alto porcentaje de los encuestados manifestaron haber tenido relación, participación o vínculo con algún proceso de contratación pública en donde el municipio de Manizales hubiese actuado como parte.

Por tanto, se concluye que es considerable la cantidad de ciudadanos que se sienten parte de la actividad contractual, reconocen el accionar del Estado y reconocen que la comunidad hace parte de ese ejercicio, tornándose importante ese vínculo que podría ser traducido en sentido de pertenencia hacia lo público, encontrando aquí un aliciente que permite continuar construyendo la relación comunidad – Administración, pues las comunidades que pretenden tener algún tipo de incidencia en lo público cuentan con una gama de opciones para pasar del reconocimiento a la acción (Velásquez y González, 2003).

Pregunta 4. ¿Conoce cuáles son las medidas de control y/o vigilancia que puede ejercer la ciudadanía sobre los procesos de contratación que celebran las Secretarías de Despacho o Unidades o dependencias que conforman el nivel central de la Administración Municipal de Manizales?

Tabla 15 Consolidado de respuestas arrojadas para la pregunta 4 según Escala de Likert.

Ningún conocimiento Desacuerdo			Claro Conocimiento Total acuerdo	
1	2	3	4	5
32	13	14	13	34

Fuente: Elaboración propia

Respecto a esta pregunta, las opiniones nuevamente se mostraron divididas sobre el conocimiento de las medidas de control social-ciudadano que puede ejercerse sobre los procesos de contratación estatal. No obstante, llamó la atención que el 43% de los encuestados manifestaron desconocer las medidas que pueden practicar para efectuar control o vigilancia a los procesos contractuales de las Secretarías de Despacho o Unidades del municipio de Manizales.

En otras palabras, la brecha entre las respuestas no fue tan significativa para poder determinar una posición radical de la ciudadanía frente al tema, debiéndose establecer que como la encuesta fue aplicada a grupos tan diversos de la población del municipio, algunos denotaron gran conocimiento al respecto, mientras que otros lo desconocían o simplemente se mostraron apáticos ante dicho interrogante.

En conformidad con lo anterior, Guillén et al. (2009) y Rodríguez (2013) refieren que existen variados niveles de intervención de la ciudadanía en el quehacer de lo público, pues no siempre esta participación tiene que ser de activista, puede darse a través de un interés que le permita tener conocimiento sobre la gestión pública y cuestionar e intervenir de manera personal.

Pregunta 5. ¿Está de acuerdo con que los órganos de control (Personerías, Procuradurías, Contraloría, etc.) sean las únicas entidades u órganos que vigilan la ejecución de recursos públicos?

En cuanto a la quinta pregunta, la Tabla 17 refleja que los ciudadanos no están de acuerdo en que se les desconozca o restrinja su participación en el control de los procesos públicos, de acuerdo a sus respuestas frente al hecho de que solo los órganos sean los llamados a vigilar la ejecución de los recursos públicos, ya que puede observarse que, pese a que en ambos extremos de la escala la misma cantidad de personas manifestaron estar en desacuerdo o total acuerdo, se establece que predominan más los primeros niveles asociados al desacuerdo en que sean solo los órganos de control quienes vigilan la ejecución de recursos públicos.

Tabla 16 Consolidado de respuestas arrojadas para la pregunta 5 según Escala de Likert.

Ningún conocimiento Desacuerdo			Claro Conocimiento Total acuerdo	
1	2	3	4	5
33	15	17	8	33

Fuente: Elaboración propia

De esta forma, se considera que hay una aceptación porque se reconozcan y coexistan diferentes fuentes o ámbitos de control a la gestión pública y específicamente a la gestión contractual. La sociedad civil juega un papel importante en el control que se debe hacer a los gobernantes, protegiendo sus intereses y confrontando al Estado para obtener respuestas concretas a sus propias necesidades (Bergua, 2009).

Pregunta 6. ¿Está de acuerdo con que el proceso de escogencia de contratistas del Estado y la posterior ejecución de dichos contratos se realice por medio de una plataforma electrónica, es decir, de manera ciento por ciento virtual?

Tabla 17 Consolidado de respuestas arrojadas para la pregunta 6 según Escala de Likert.



Fuente: Elaboración propia

Como lo deja en evidencia la Tabla 18, aproximadamente el 38% de los ciudadanos encuestados se mostraron de acuerdo ante la posibilidad de limitar los procesos de contratación estatal a medios virtuales a través de una plataforma electrónica, ya que la comunidad es consciente que los avances en las tecnologías de la información permiten que el Estado utilice este medio para su área más importante como es la contratación pública, remplazando así las prácticas tradicionales y los procedimientos de contratación por nuevas alternativas ofrecidas por la era digital.

Lo anterior llama la atención si se tiene en cuenta que se está poniendo en marcha un sistema transaccional en materia de compra pública y lo que será en un ciento por ciento en los próximos periodos el proceso de selección de contratistas en Colombia, lo cual se da únicamente a través del SECOP II.

Pregunta 7. ¿Usted sabe cómo, cuándo y ante quién se pueden ejercer actos de control ciudadano cuando se está ante la ejecución de recursos públicos por parte del Municipio de Manizales?

Tabla 18 Consolidado de respuestas arrojadas para la pregunta 7 según Escala de Likert.



Fuente: Elaboración propia

Para el caso de la pregunta 7, fueron más las personas que se mostraron totalmente de acuerdo en la forma de ejercer actos de control ciudadano, puesto que, por un lado, el 45% de los ciudadanos manifestaron saber cómo, cuándo y ante quien ejecutar actos de control y vigilancia del recurso público. Mientras que, un 41% de los encuestados restantes, indicaron que desconocen saber cómo, cuándo y ante quien realizar dicho control. Así pues, lo anterior se relaciona con lo expuesto por Múnera (1999), quien alude que los gobernantes y actores públicos al abusar de los formalismos han contribuido a la fragilidad de la política de participación y el distanciamiento entre la sociedad civil y el Estado.

Por ende, se encuentra aquí un resultado que se convierte en una revelación del reto, con el que cuentan las entidades que tienen entre sus funciones, promover la participación ciudadana y en oportunidad de intervención para conseguir que un gran porcentaje de población sea capacitada sobre el quehacer de las entidades de control y el proceso idóneo de la participación ciudadana en la vigilancia de los recursos públicos y, especialmente en la contratación. Este tipo de resultados va decantando el propósito de la presente consultoría, que es visualizar la posición de la comunidad frente al control social y buscar estrategias que permitan contrarrestar la problemática evidenciada.

Pregunta 8. ¿Ha realizado revisión directa de expedientes contractuales gestados desde las Secretarías de Despacho o Unidades o dependencias que conforman el nivel central de la Administración Municipal de Manizales?

Tabla 19 Consolidado de respuestas arrojadas para la pregunta 8 según Escala de Likert.

Ningún conocimiento Desacuerdo		Claro Conocimiento Total acuerdo		
1	2	3	4	5
74	13	5	3	10

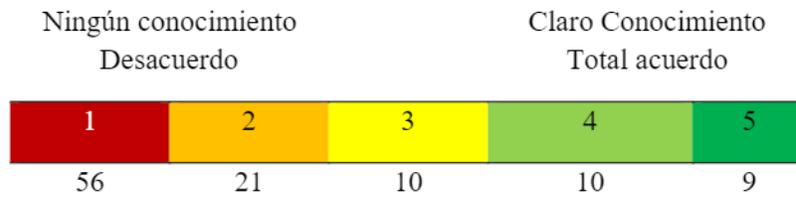
Fuente: Elaboración propia

Respecto a la pregunta No. 8, esta se formuló con el propósito de conocer si los encuestados alguna vez han estado frente a una carpeta contentiva de un proceso contractual, frente a lo cual se obtuvo que un alto porcentaje de ciudadanos encuestados indicaron no haber efectuado en alguna oportunidad este tipo de acción.

Lo anterior conlleva a entender que, de acuerdo con lo indicado por los ciudadanos en la respuesta a la pregunta 2 y 3, pese a que estos tienen conocimiento de la existencia de procesos de selección de contratistas conforme se indica en esta pregunta, no se involucran en el ejercicio de revisión o seguimiento específico a los procesos de selección que por alguna razón o medio tienen conocimiento que está en trámite o que se está desarrollando.

Pregunta 9. ¿Tiene conocimiento sobre qué es y cómo está conformado el Programa Nacional de Formación Control Social a la Gestión Pública?

Tabla 20 Consolidado de respuestas arrojadas para la pregunta 9 según Escala de Likert.



Fuente: Elaboración propia

Frente a esta cuestión, la gran mayoría de los encuestados a través de sus respuestas revelaron tener ninguno o poco conocimiento sobre las características generales de este programa.

En suma, lo anterior conlleva a que se reconozca la ineficacia práctica que, por lo menos en materia de control social a la compra pública, ha tenido el importante material que al respecto tiene estructurado el Plan Nacional de Formación Control Social a la Gestión Pública, específicamente el módulo 3 que se relaciona con el control social-ciudadano a la contratación pública. No se puede controlar eficientemente lo que no se conoce y con este análisis se demuestra que la comunidad no tiene conocimiento de lo que es el plan de control social, difícilmente se podría ejercer acciones contundentes en vigilancia cuando se desconocen sus bases más fundamentales.

Pregunta 10. ¿Ha participado de alguna formación en Control social a la Gestión Pública, organizado por la Administración Municipal o alguna otra entidad?

Tabla 21 Consolidado de respuestas arrojadas para la pregunta 10 según Escala de Likert.



Fuente: Elaboración propia

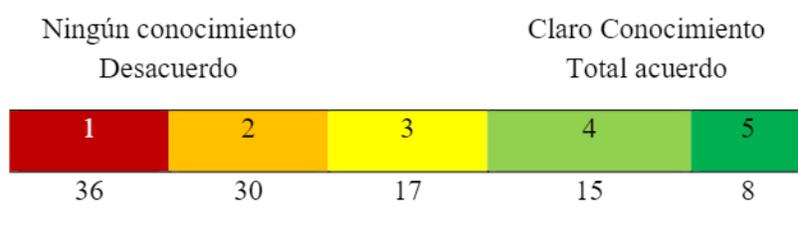
Según los resultados obtenidos para esta pregunta, los ciudadanos en su rol de veedores del recurso público manifestaron no haber participado de eventos de formación en el control social propiciados por la Administración Municipal u otra entidad involucrada. Por lo tanto, se observa que 64 de ellos evidenciaron la ausencia de espacios de enseñanza y aprendizaje generados por la Administración Municipal o alguna otra entidad para fortalecer las acciones de control a la gestión pública.

Lo anterior revela la necesidad de una institucionalidad que garantice la participación ciudadana y que entienda que el control social es un pilar fundamental para fortalecer la gestión pública en un ámbito de ciudad capital, además que contribuye a que los mismos funcionarios cada vez cumplan

de la mejor manera con sus obligaciones y no que lo vean como una amenaza, siendo evidente que existe una baja participación ciudadana y precaria organización comunitaria, así mismo poco interés para defender lo público, lo que potencializa la corrupción (Velásquez y González, 2003); razón por la cual, el control social debería convertirse en un baluarte contra la corrupción y el abuso del poder.

Pregunta 11. ¿Considera que la ciudadanía manizaleña realiza actos de control social-ciudadano a los procesos de contratación que celebran las Secretarías de Despacho o Unidades o dependencias que conforman el nivel central de la Administración Municipal de Manizales?

Tabla 22 Consolidado de respuestas arrojadas para la pregunta 11 según Escala de Likert.



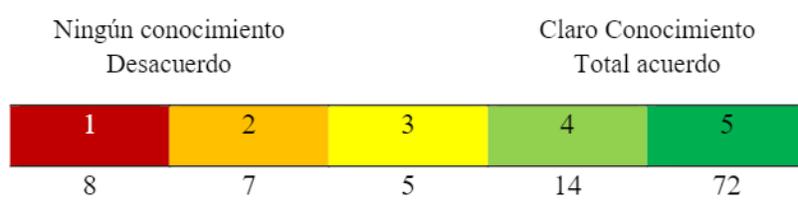
Fuente: Elaboración propia

Ante este interrogante, las respuestas brindadas por los ciudadanos encuestados dejaron al descubierto el desconocimiento e indiferencia que presentan con respecto a la participación social de los habitantes de Manizales en la realización de control a los procesos de contratación celebrados por las Secretarías de Despacho o Unidades, teniendo en cuenta que el 62% de ellos respondieron que como ciudadanos no realizan o no han realizado un incipiente ejercicio de control a la gestión contractual que en el ámbito municipal se hace de los recursos.

En efecto, la pregunta estuvo enfocada en conocer la percepción y esta es contundente, pocos creen en el control ciudadano, entienden que existe una enorme apatía a lo público, el concepto que más se relaciona con la apatía política es la apatía en la participación, o mejor expresado, la falta de ella. Así lo concibe la ciudadanía que conoce que un factor común es la apatía y supone que un menor porcentaje ejerce el control a lo público, existe rechazo o indiferencia al sistema y este es superior a la falta de posibilidades o deseos de participar y, como a los encuestados le ocurre, así lo perciben de los demás, de ahí el alto porcentaje de respuestas.

Pregunta 12. ¿Cree que el ejercicio del control social-ciudadano es necesario para mejorar la gestión de interés público que deben garantizar las Secretarías de Despacho o Unidades o dependencias que conforman el nivel central de la Administración Municipal de Manizales?

Tabla 23 Consolidado de respuestas arrojadas para la pregunta 12 según Escala de Likert.



Fuente: Elaboración propia

En conformidad con lo planteado en la pregunta 12, se tuvo que un alto porcentaje de los ciudadanos manizaleños reconocen la importancia del control social a los procesos de contratación que realizan las Secretarías de Despacho o Unidades o las dependencias del nivel central de la Administración Municipal. Partiendo del hecho que el 81% de los encuestados ven de manera positiva el ejercicio o realización del control social, ya sea de manera individual o de forma organizada (veeduría ciudadana) en la contratación pública del municipio de Manizales, no la ejercen debido al desconocimiento y ausencia de formación u orientación que aducen tener al respecto.

En tal sentido, este resultado se torna clave para comprender que, a pesar de que hay apatía en la participación, desconocimiento del rol del ciudadano en la gestión pública, se entiende la importancia del control social en la Administración, por lo que se puede concluir que se debe buscar y encontrar la forma de motivar a los ciudadanos para que sean partícipes en la gestión pública de una manera decidida.

Pregunta 13. ¿Ha sido usted convocado(a) en algún momento a ejercer control social a los procesos de contratación que celebran las Secretarías de Despacho o Unidades o dependencias que conforman el nivel central de la Administración Municipal de Manizales?

Tabla 24 Consolidado de respuestas arrojadas para la pregunta 13 según Escala de Likert.

Ningún conocimiento Desacuerdo			Claro Conocimiento Total acuerdo	
1	2	3	4	5
91	3	3	2	7

Fuente: Elaboración propia

Finalmente, las respuestas obtenidas para la pregunta 13, sustentan el planteamiento del problema de la presente consultoría, pues muestran un muy alto porcentaje de ciudadanos que manifestaron no haber ejercido su derecho y deber social de realizar control a los procesos de contratación celebrados por las Secretarías de Despacho o Unidades de la Administración Central del municipio de Manizales; lo anterior, teniendo en cuenta que aproximadamente el 90% de los encuestados refieren no haber sido convocados para realizar control a las actuaciones de índole contractual que necesariamente y de manera constante deben desarrollar los entes del orden municipal encargadas de la gestión de los recursos públicos, lo cual probablemente se debe a que las instituciones no utilizan apropiadamente los medios de comunicación para convocar a estos espacios. Aun cuando se sabe que la Ley 489 de 1998, norma orgánica de la Administración Pública, en sus artículos 32 a 35, establece la democratización y el control social de la Administración Pública, otorgándole a las entidades que ejercen la Administración Pública la obligación de desarrollar su gestión de acuerdo con los principios de democracia participativa y democratización de la gestión pública, se convierte en un mandato para que sea la Administración quien convoque a los ciudadanos, convocatoria que facilita la vigilancia ciudadana.

En síntesis, del ejercicio de análisis de los resultados obtenidos de la encuesta se puede concluir que, existe mucho desconocimiento sobre el papel de la participación ciudadana en el control social, pues esta labor no se encuentra lo suficientemente difundida por parte de las autoridades y sumado a ello, tampoco se reconoce apatía por parte de la comunidad con lo público, lo que además, sustenta la problemática tratada en este documento, con el fin de velar por un mayor cumplimiento del rol del ciudadano en la intervención de la gestión pública, debido a la importancia que representa la participación en el control social, esto en lo que tiene que ver con los ciudadanos del común, aquellos que no cumplen funciones específicas de veeduría.

Si bien, los ciudadanos tienen diferentes conceptos respecto al control que debe hacerse a la contratación pública, ya que algunos refieren que esta función debe ser eminentemente institucional, otros asumen su papel de ejercer ciudadanía de manera más consiente; por tanto, en las políticas públicas cada uno de los actores posee narrativas y argumentos para definir las relaciones de poder (Parsons, 2007). La precariedad de la concepción del control social como forma de ejercer democracia es evidente, no se torna relevante o prioritario; los ciudadanos no se sienten incluidos en el quehacer de la contratación pública del municipio de Manizales, continúa el conjunto de tensiones y conflictos (Bobbio,1989). Según la visión de la ciudadanía, para los gobernantes el control social se convierte en un mecanismo de interrupción de su actividad, de molestia, lo usan más como un guion que debe cumplirse para acatar las normas, más no en una forma idónea de mejorar su función.

Por lo anterior, se hace necesario revisar si esta situación solo se da con los ciudadanos del común y si es diferente tratándose de los veedores, cuya razón de ser es el control social.

3.2.2 Los veedores en el control social a la contratación pública en Manizales

Los veedores son participantes del ejercicio democrático, jugando un papel que les permite ejercer vigilancia sobre la gestión pública y la actividad contractual, que se constituyen en una oportunidad para prevenir la corrupción, que tanto se condena, por tener la facultad de ingresar a todo el proceso contractual y hacer eco ante los organismos de control o incluso, solicitando la inspección del proceso contractual a todos los intervinientes del mismo, se convierten en unos actores importantes para la lucha contra la corrupción por cuanto tienen la facultad de participar de manera directa en cada ejercicio contractual público, realizando cuestionamientos e investigaciones y llevándolas directamente ante los organismos estatales de control, invocando de manera positiva la vigilancia de un contrato estatal a los terceros y a las partes afectadas dentro del ejercicio contractual. El artículo 9 del Decreto 2170 de 2002 y el artículo 4 de la Ley 850 de 2003 estipula que las Veedurías Ciudadanas establecidas de conformidad con la Ley pueden adelantar la vigilancia y el control en las etapas precontractual, contractual y post contractual del proceso de contratación. Así mismo, otorga una obligación a las entidades públicas de convocar Veedurías Ciudadanas para adelantar control social a cualquier proceso de contratación, para lo cual la entidad debe suministrar toda la información y la documentación pertinentes que no haya sido publicada.

Por lo anterior, en la presente consultoría se realizó una entrevista semi estructurada a los veedores del municipio de Manizales, la cual se realizó de forma telefónica. Para tal fin, la Personería de Manizales otorgó los permisos y facilitó el acceso a sus bases de datos para que de forma aleatoria se tomaran los números de contacto de la cantidad de personas requeridas, teniendo en cuenta que esta entidad es la encargada de realizar el registro de las veedurías. En este sentido, el cuestionario se aplicó a 106 veedores, atendiendo el tamaño de la muestra calculada.

En este orden de ideas, lo que se pretendió con la entrevista fue obtener información sobre el grado de conocimiento y comprensión que tienen los veedores del municipio de Manizales acerca de sus funciones, a tal punto de saber cómo se han preparado para cumplir con su objetivo de cualificar la labor del Estado y como evalúan el apoyo que han recibido por parte de la Administración de Manizales para el cumplimiento de su labor. Por consiguiente, la entrevista se compuso de 15 preguntas que se basaron en los siguientes tres elementos: Participación, Conocimiento y Percepción.

Así las cosas, se procuró ser más técnicos en la formulación de las preguntas (ver anexo B), en aras de garantizar la calidad de la información, pues a diferencia de la ciudadanía en general encuestada, los veedores cumplen con una función afín al papel de control social, lo que supone un mayor conocimiento de fiscalización de la Administración, por lo que se le preguntó por sus funciones, conocimiento normativo, procesos, etapas, etc.

En este sentido, debido a la diversidad de respuestas emitidas por parte de la ciudadanía entrevistada, se hizo uso del programa informático utilizado para el análisis de datos cualitativos, es decir el Software Atlas ti, con el fin de llevar a cabo cuatro etapas: Codificación de la información, Categorización, Creación de red de códigos o redes semánticas, y Estructuración de hallazgos.

En virtud de lo anterior, a continuación, se exponen las tres categorías identificadas al procesar la información en dicho software, aclarando que estas a su vez se dividieron en tres subcategorías que permiten dar respuesta a la problemática tratada en el presente estudio.

1.*Desconocimiento*: Proceso de control social, normativo, apatía a lo público.

2.*Ausencia de Visibilización*: Información contractual, Democracia participativa, Instrumentos de evaluación.

3.*Requerimientos comunidad*: Capacitaciones, Inclusión a educación formal, guías didácticas.

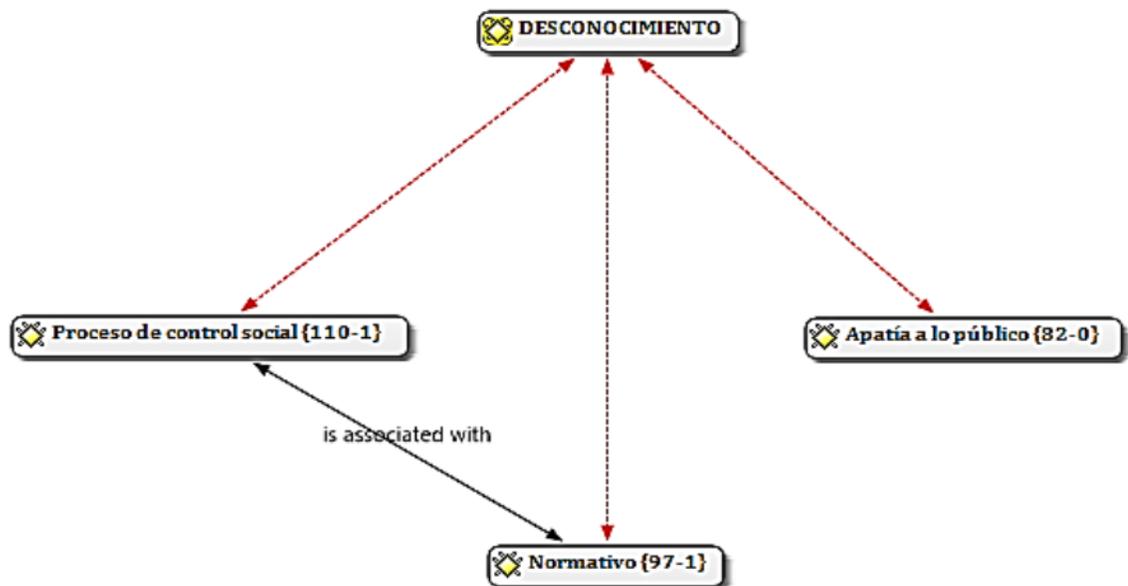
Así mismo, cabe resaltar que para el análisis de la información fue necesario asignar códigos de respuesta a cada participante, con el fin de poder realizar las respectivas citas textuales que soporten la información recolectada. De este modo, para la creación de cada código se utilizó la letra C (equivalente a ciudadano) seguida del respectivo número de orden de la entrevista aplicada.

Primera Categoría: Desconocimiento

Con relación a las respuestas obtenidas tras la aplicación de la entrevista, es oportuno subrayar la frase introductoria del sexto informe de seguimiento a compromisos anticorrupción de diciembre 2016, “La corrupción triunfa en donde la ciudadanía calla”, lo cual se asocia al concepto amplio de participación ciudadana, desde el punto de vista que los ciudadanos desconocen la interdependencia que existe entre los actos de gestión pública sin importar el nivel donde se ejecute u oriente los fenómenos y dinámicas que la misma desencadena, el interés ciudadano por el destino de los recursos y los elementos que constituyen la gestión de lo público.

Por tal razón, la Categoría *Desconocimiento* surgió como una necesidad de análisis, teniendo en cuenta que un número representativo de ciudadanos indicaron textualmente no saber del tema, mostrando su desinterés, con la diferencia de que algunos coincidieron en la justificación de sus respuestas, lo cual permitió realizar la codificación de dichos argumentos.

Ilustración 7 Representación gráfica correspondiente a la Categoría Desconocimiento.



Fuente: Gráfico generado por el software de análisis de texto Atlas ti.

Un aspecto relevante en este punto corresponde a la inestabilidad de la relación entre la Administración Municipal de Manizales y sus veedores, puesto que el primero tiene un conocimiento más amplio de sí mismo, lo que permite estructurar excusas sólidas de su actuar y convertirlas en verdades irrefutables ante los veedores, quienes se quedan sin mayores argumentos ante su precaria preparación.

Es así como se concluye que la labor de los veedores requiere de conocimiento, no solo de sus funciones y responsabilidades, sino de la estructura del Estado y de los procedimientos contractuales. La Ley 850 de 2003 contempla las reglas para la creación de las veedurías, así como los principios y

herramientas para que los ciudadanos ejerzan su función; esta norma brinda al veedor mecanismos de participación, posibilita su intervención en audiencias públicas, sugerencias en la disposición de los recursos, etc., pero para esto, deben tener una cierta formación, un conocimiento de la ejecución de la actividad contractual. El conocimiento abre las puertas a la claridad, da la posibilidad de una intervención técnica y fortalece la relación Estado – ciudadano. Según el Programa Presidencial de Lucha Contra la Corrupción, Guía para su Ejercicio, son tres los factores que el ejercicio de control social debe tener para alcanzar el éxito en la intervención de los veedores en la contratación estatal: 1) la capacidad organizativa; 2) la capacidad analítica e interpretativa; y 3) la capacidad argumentativa y propositiva. Por ende, de esta categoría, se desprenden a su vez tres subcategorías que atienden a la denominación de: Proceso de control social, Normativo y Apatía a lo público, dejando ver las tendencias arrojadas para cada caso (Ilustración 7). Es decir que, según los datos arrojados por la entrevista, el mayor desconocimiento de los veedores se concentra en el *proceso de control social* y en la *normatividad* concerniente a la función que cumplen, las cuales se convierten en las causales de la subcategoría *apatía a lo público*.

Proceso de control social

Esta Subcategoría fue la que se posicionó en el primer lugar y se denominó *Proceso de control social* debido a que los ciudadanos entrevistados refirieron desconocer cómo se lleva a cabo el control social, pudiéndose observar con esta subcategoría un déficit de ciudadanía con un escaso ejercicio de sus derechos. En consecuencia, se evidencia incapacidad de comprender la estructura administrativa, así como de sus planes y programas, la forma de hacerle seguimiento, incluso el hecho de que se está frente a un derecho, y ni que decir frente al control del ejercicio contractual que se convierte en un tema aún más específico y especializado para la ciudadanía “las personas con poco capital humano, con carencias en el acceso a la información y pocas habilidades sociales(...) están en condiciones de vulnerabilidad (...)cuando se enfrentan de manera cotidiana a un medio cuya presión sobrepasa exigencias continuas” (Padrón, 2014, p. 82).

Dicho de otro modo, para ejercer un correcto control social sobre la contratación estatal es importante conocer sobre su procedimiento, normas técnicas y jurídicas que rigen la materia. Así pues, el Programa Presidencial de Lucha contra la Corrupción. *Hagamos control ciudadano*, Guía para su ejercicio, en su página 134 sugiere que se debe analizar conceptos y datos técnicos, así como hechos o actos concretos, por lo que se deben conocer las diferentes dependencias de la Administración y el rol que cada una desempeña, temas por demás supremamente técnicos para el común de los ciudadanos, lo cual se comprueba con la respuesta dada por C50, quien enuncia: “*No tengo conocimientos al respecto*”, pues las personas no visualizan su participación en el control de lo público como un proceso de democracia y, por lo tanto, no se ven a sí mismos como actores importantes de control, ya que no entienden su importancia al carecer de una apropiación conceptual y normativa referente al control social que continúa siendo un término que consta en la Constitución Política del país y que está inmerso en múltiples discursos políticos, pero que no está apropiado por la ciudadanía en general.

Normativo

En esta subcategoría se encuentra el desconocimiento normativo que predomina entre los veedores respecto al control social y se nota como es contradictorio a las iniciativas que pretenden regular temas como participación ciudadana y control social, con el fin de garantizar el ejercicio de esos derechos. Teniendo en cuenta que, en estos 30 años de la Constitución Política de 1991 se han promulgado todo tipo de normas que es imposible que sean conocidas por todos los ciudadanos, orientadas a los procesos de control a la contratación pública, lo que las convierte en una limitante, incluso para quienes ostentan la calidad de veedores.

Por lo anterior, se cita a continuación la respuesta dada por un ciudadano frente a la pregunta No. 9. ¿Tiene conocimiento de cuál es la normatividad interna y externa que regula los procesos de selección de contratistas y configuración de contratos estatales en la Administración Central del municipio de Manizales?, quien respondió: “No tengo gran conocimiento como hacen la contratación, pero he escuchado que eso es rosca política” (C81); lo cual se relaciona con las respuestas obtenidas para la pregunta No. 10. ¿Usted tiene conocimiento de cuáles son las normas que permiten el control social-ciudadano en los procesos de selección de contratistas y configuración de contratos estatales?, en donde respondieron cosas tales como: “No tengo claridad de las normas, porque son muchas las que están en vigencia” (C40), lo que deja en evidencia que cuando la comunidad se encuentra con el exceso normativo en la materia, se desaniman, y en vez de encontrar mecanismos de fácil comprensión y asequibles, hay una gran maraña de obstáculos que impiden el ejercicio del control social, donde pareciera que es justamente lo que se pretende: interponer talanqueras con el fin de mantener a la ciudadanía alejada de lo público, contribuyendo así, a incrementar los índices de corrupción.

En virtud de ello, no queda dudas que Colombia figura como uno de los países que presenta normas para regular casi toda clase de comportamientos, interviniendo en cualquier aspecto de la relación social y, en ocasiones, lo hacen al detalle (Atienza, 2013, p. 70). Adicionalmente, la producción de dicha normatividad suele darse en serie y pocas veces se evalúa de manera consciente que la obligación del legislador no se limita a expedir normas válidas, lo que también debe asegurar es su eficacia, de lo contrario su falta de materialización hace que las normas entren en desuso (Angarita, 2018, p. 1), pues la responsabilidad del legislativo sobre una institución social y las causas que dan origen a la norma establecen el tipo de sociedad que se tiene.

Apatía a lo público

Por su parte, esta subcategoría pese a que tuvo una incidencia menor a las anteriores, fue muy significativa, puesto que en muchas de las respuestas otorgadas por los entrevistados evidencian que la apatía del ciudadano para ejercer el control social limita su participación, tornándose reticente a cualquier expresión de lo que ellos asumen como público, relacionándolo con temas como “politiquería y corrupción”, debido a la falta de formación ciudadana y democrática. Lo que en suma denota que muchos de los veedores entrevistados, si bien, en un principio asumieron el compromiso de ejercer su actividad, este interés se fue esfumando y en este momento no demuestran ningún

interés en hacerse partícipes de algún proceso de control social, ya que no quieren saber nada que tenga que ver con la Administración Pública.

Así pues, conviene subrayar lo mencionado por el C10, frente a la pregunta No. 3. ¿Usted tiene conocimiento sobre cuál es el medio, instrumento o trámite a través del cual las Entidades del Estado ejecutan y comprometen los recursos públicos que le son asignados?, quien respondió: “*No me interesa lo que tenga que ver con el estado y los políticos porque son unos corruptos*”. Con relación a ello, Almond y Verba (2007 p. 180-181) proveen ideas interesantes sobre la relación entre los sistemas de creencias y los regímenes democráticos de la cultura política de los ciudadanos de una democracia que se aleja del ideal, cuando aquellos dejan de interesarse por los inputs que pueden ofrecer al sistema mediante su participación y cuando infravaloran su propia importancia en dicho sistema.

Lo anterior da paso a un ciclo que caracteriza el desarrollo mismo de la dinámica social nacional y local, un ciclo que recorre tres vértices de una triada lesiva: interés ciudadano, control social y anomalías en la gestión administrativa local y los procesos que posibilitan la misma, entre ellos el contractual.

Así las cosas, se encuentra que existe un bajo nivel de confianza por parte de los ciudadanos debido a los constantes casos de irregularidades administrativas y malos manejos históricos que se le han dado a los recursos públicos en el ámbito local y esto tiene como efecto que haya un limitado interés de participación por parte de los mismos, y por ende, que haya menos manifestaciones de control social ciudadano, conllevando a nuevas posibilidades para que se gesten situaciones que van en contravía de los principios que determinan la función pública en Colombia a la luz del artículo 209 constitucional, situación que desencadena y da pie a repetir un ciclo de irregularidades hasta ahora interminable.

Segunda Categoría: Ausencia de Visibilización

Por otro lado, la Categoría *Ausencia de Visibilización*, emerge a raíz de que un número representativo de veedores indicaron en sus respuestas que sienten que desde la Administración Municipal no visibilizan sus ejecuciones y les ponen talanqueras a la hora de querer realizar ejercicios de control o verificación de la información contractual, considerando que es trascendental para las democracias participativas la adopción de roles activos por parte de los ciudadanos en el proceso de toma de decisiones, como un instrumento relevante para generar nuevas dinámicas estatales, además que es un principio fundamental que relaciona la representación con la participación, convirtiéndose en un equilibrio de las relaciones de poder entre el ciudadano y el Estado, pues este surge como agente activo y dinamizador de lo público, en lo que se llama democracia participativa.

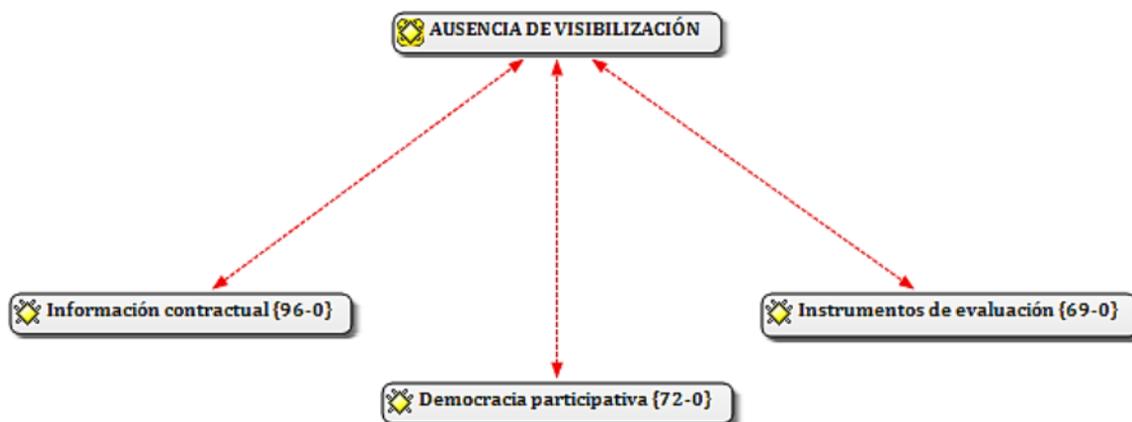
En tal sentido, el Decreto 2170 de 2002, en su artículo 9, expone que las veedurías ciudadanas deben acompañar los procesos de contratación en sus tres etapas y otorga una obligación a las entidades públicas de constituir veedurías ciudadanas para que ejerzan el control social a todos los procesos

contractuales donde el Estado haya aportado recursos y, de la misma manera, impone la obligación de entregar toda la información para el cabal cumplimiento de sus funciones; por esto, llama la atención que en la entrevista realizada a los veedores, no hacen mención alguna sobre los documentos entregados por las diferentes Secretarías de la Alcaldía de Manizales, violentando de esta manera el principio de publicidad, ampliamente desarrollado por la normativa y la jurisprudencia, pues tiene como principal objetivo la obligatoriedad de las entidades públicas de dar a conocer el proceso contractual para que este sea visible para los interesados.

Aquí surge con más ímpetu la noción de gobernanza que, a pesar de las múltiples concepciones y según lo refiere Rhodes (1996) y Mayntz (2001), no es más que una manera de gobernar apartándose del modelo jerárquico del Estado, pues hay una articulación entre gobernantes y gobernados, estos como actores fundamentales de la relación de poder.

En conformidad con lo anterior, fueron tres las subcategorías halladas dentro de la categoría principal Ausencia de Visibilización: Información Contractual, Democracia Participativa e Instrumentos de Evaluación, como lo muestra la siguiente gráfica:

Ilustración 8 Representación gráfica correspondiente a la Categoría Ausencia de Visibilización.



Fuente: Grafico generado por el software de análisis de texto Atlas ti.

En este punto es importante resaltar que la propia Corte Constitucional en sentencia C-872 de 2003, hizo referencia a la información como derecho de los ciudadanos, además como método de fortalecer la democracia, afirmando que el fortalecimiento de una democracia constitucional guarda una estrecha relación con la garantía del derecho de todas las personas a acceder a los documentos públicos, salvo los casos que establezca la Ley. La publicidad de la información permite que la persona pueda controlar la gestión pública, en sus diversos órdenes: presupuestal, grado de avance en los objetivos planteados, planes del Estado para mejorar las condiciones de vida de la sociedad, entre otros. En tal sentido, el control efectivo de los ciudadanos sobre las acciones públicas requiere no solo una abstención por parte del Estado de censurar la información, sino que demanda una acción positiva consistente en proporcionarles a los individuos los medios para que accedan a los archivos y documentos en los cuales se plasma, día a día, la actividad estatal.

Información contractual

La presente subcategoría tuvo una mayor incidencia, teniendo en cuenta su importancia con relación al acceso a la información que se requiere para el ejercicio del control social contractual, evidenciándose la necesidad que la comunidad tenga acceso a los documentos que sostienen cada proceso, recibiendo como argumento de las administraciones municipales, que ellas cumplen con la obligación de publicarla en el SECOP, aun sabiendo que este por sí mismo se constituye en una limitante, dada la complejidad que representa para los veedores y el común de las personas, que ven truncadas sus expectativas de realizar seguimiento a los procesos contractuales, pudiéndose lograr mejores resultados si se estuviera frente a una entidad que vislumbre a la participación ciudadana, no como una molestia, sino como una oportunidad para mejorar los procesos, es decir, que exista una verdadera sinergia entre los ciudadanos y la institucionalidad.

Lo anterior se vio reflejado en un número representativo de respuestas otorgadas por los ciudadanos entrevistados, cuando se les realizó la pregunta No. 8. ¿Usted sabe quién desarrolla cada una de las etapas que componen los procesos contractuales en la Administración Central del municipio de Manizales, responde: “en las secretarías no dan información” y la pregunta No. 12. ¿Sabe usted que, como ciudadano el Sistema Electrónico de Contratación del Estado SECOP en sus versiones I y II, le permite conocer los documentos que componen los procesos contractuales que celebran las entidades estatales en cualquiera de sus etapas?, frente a la cual un ciudadano respondió: “Sé que existe el SECOP, pero no sabía que cualquier ciudadano lo puede consultar, pensaba que solo podían hacerlo entidades como la Contraloría por ejemplo” (C106).

Según Plata (2008), la participación ciudadana desde tal perspectiva tiene un impacto positivo en el desarrollo de la gestión pública al promover una fluida relación y comunicación entre los prestadores del servicio público y los usuarios, situación que va a redundar, no solo en una mejor prestación del servicio, sino también en la toma de decisiones acertadas que respondan a las demandas y prioridades de la comunidad por parte de quienes suministran el servicio para generar mayor bienestar social, ya que este es el deber ser del control social, una interacción respetuosa y permanente entre la comunidad y la Administración Pública. En otras palabras, cuando existe una verdadera voluntad de las instituciones y se contribuye para que la ciudadanía intervenga en las decisiones que tomen las autoridades, se garantiza un manejo transparente y más eficiente de los recursos públicos y sirve como un complemento de la función de los órganos de control, como una verdadera herramienta en la lucha contra la corrupción que tanta falta hace. Es evidente que hay una percepción negativa del control social por parte de los funcionarios públicos y eso posibilita que el presente ejercicio arroje como la primera subcategoría de la ausencia de visibilización, la falta de información contractual.

Democracia participativa

La democracia participativa es el concepto político por excelencia de la democracia, donde los ciudadanos tienen plena incidencia en la actividad política, en la toma de decisiones de las entidades públicas, siendo uno de sus mayores retos la conexión entre la Administración y la comunidad, con el fin de que las decisiones que se adopten sean más ajustadas a los requerimientos de la sociedad,

más humanas y más justas, pues el quehacer de esas entidades es justamente lograr el bienestar de las comunidades; para lograr lo anterior, se espera que sean los funcionarios públicos los llamados a escuchar la expresión libre de los ciudadanos y permitir el fomento de la transparencia en la toma de decisiones. Cuando quienes lideran las oficinas públicas no entienden el significado y la importancia de la democracia participativa, se convierten en un obstáculo para el acceso de la comunidad a la información requerida para que su participación sea efectiva y que la toma de decisiones en realidad se realice de cara a las necesidades de la comunidad, y ni que hablar de su acompañamiento para garantizar la transparencia de los procesos.

Por consiguiente, la subcategoría *Democracia participativa* fue relevante al dejar ver que la Administración Municipal de Manizales no es reconocida por los ciudadanos como una aliada para fortalecer la democracia participativa, sino que, por el contrario, la ven lejana y obstaculizadora de su ejercicio de control. Ejemplo textual de lo anterior es la respuesta dada por un ciudadano, haciendo referencia a la pregunta número 7. ¿Usted como ciudadano ha realizado algún tipo de veeduría o seguimiento a la ejecución de un proceso de contratación pública?, quien respondió: “No ha sido posible a causa de que solo se llega a un nivel de decisión frente a la inversión del recurso público, pero de allí en adelante no hay una clara participación ciudadana” (C88).

En virtud de ello, Lechner (1990) plantea como teoría para la superación de la crisis del Estado moderno, la construcción de un orden político en el marco del control, por lo que encuentra en el elemento control, el factor primordial para transformar el poder, argumentando que, a través del control se generan espacios de partición e inclusión, con el objetivo de transformar la realidad, donde los individuos y grupos sociales se integren a la esfera social y política.

Instrumentos de evaluación

Esta subcategoría se planteó como una necesidad para hacer referencia a la utilización o manejo de algún tipo de instrumento por parte de la ciudadanía o de los veedores con el fin de darle cumplimiento al control social, puesto que al analizar las respuestas que dieron los ciudadanos entrevistados se encontró que no conocían instrumentos de evaluación alguno y, que por tanto, no manejaban los manuales que para tal fin han expedido las entidades del gobierno nacional, ya que cuando se trata de ejercer control social, se torna difícil encontrar instrumentos de evaluación que le permita a los ciudadanos o incluso a los veedores realizar su trabajo de una forma organizada y con técnica, y los pocos con los que cuenta la Administración Pública no son de manejo de la ciudadanía, además de ser complejos para su uso.

En este sentido, se citan a continuación las respuestas proporcionadas por algunos de los ciudadanos entrevistados, como muestra de lo que se recopiló al analizar la pregunta 13: En aras de enseñar a los ciudadanos el derecho de participación ciudadana y específicamente de control social-ciudadano, el Estado colombiano ha desarrollado una estrategia denominada Programa Nacional de Formación Control Social a la Gestión Pública, ¿Conoce los Manuales o tutoriales que conforman dicho Programa? en caso de conocer los mismos, indíquenos por favor, ¿Qué percepción tiene de ellos? ¿Los ha utilizado en el ejercicio de control social-ciudadano que usted ha desarrollado en Manizales?

¿Los considera útiles en el ejercicio de control social?; precisando con ello que este punto se complementa con las respuestas obtenidas en la pregunta 2. ¿Usted sabe, o tiene información sobre cuáles son los documentos base que permiten realizar los actos de gestión pública en el municipio de Manizales? a lo que contestaron: “No, no los conozco” (C18).

De acuerdo con Peces (1983), el control cuenta con un carácter material en el cual se conectan elementos normativos y valorativos del accionar de la sociedad y, por otro lado, con un carácter formal el cual hace referencia a los mecanismos, instrumentos y herramientas a través de los cuales el Estado da a conocer las pautas de comportamiento a los individuos. Por consiguiente, los resultados obtenidos se contraponen a lo considerado por la Contraloría General de la República, en cuanto a que:

La ciudadanía de manera individual o colectiva realiza el seguimiento y la vigilancia de la gestión pública en ejercicio del derecho a la participación en el control, a través de diferentes mecanismos con la expectativa de que sus observaciones y recomendaciones puedan incidir frente a las decisiones y actuaciones de los agente públicos, estatales o privados que cumplen funciones públicas, en la provisión de los bienes y los servicios a la sociedad (Morelli, 2014).

Así mismo, según el artículo 22 de la Ley 850 de 2003, establece que es responsabilidad de las entidades relacionadas facilitar instrumentos donde divulguen los recursos asignados, beneficiarios y metodologías de seguimiento y evaluación.

Categoría Requerimientos Comunidad

La presente categoría se denominó requerimientos comunidad, debido a que, al analizar las respuestas obtenidas se pudo visibilizar las necesidades de los ciudadanos entrevistados, teniendo en cuenta que la mayoría de ellos pese a que fueron conscientes que su labor no se cumple de acuerdo a las facultades que las normas le han otorgado para intervenir en los procesos contractuales de Manizales, demostraron en sus respuestas el querer contar con capacidades para intervenir de manera efectiva en los momentos contractuales a nivel municipal, motivo por el que esta categoría principal se desglosa a su vez en las tres subcategorías que se muestran en la siguiente ilustración, las cuales son: Capacitaciones, Inclusión a la educación formal y Guías didácticas.

Ilustración 9 Representación gráfica de la Categoría Requerimientos Comunidad.



Fuente: Grafico generado por el software de análisis de texto Atlas ti.

Con relación a esto, la Constitución de 1991 ordena al legislativo la organización de los sistemas de participación que permita la vigilancia de la función pública en lo relativo a la promoción y capacitación de las asociaciones y veedurías; de allí se desprende el despliegue normativo que se tiene y que si bien, el mandato se ha cumplido desde el punto de vista formal, en la práctica se ve como las administraciones se han quedado cortas en la materialización de este componente.

Capacitaciones

La subcategoría *Capacitaciones* se erige como la principal dentro de esta categoría, puesto que arroja la mayor tendencia, debido a la cantidad de respuestas obtenidas que coinciden en argumentar la disposición que tienen los ciudadanos entrevistados para capacitarse y así poder tener una mayor apropiación de lo público y sentirse motivados a ser más participativos y a iniciar ejercicios de control social.

En suma, resulta pertinente traer a colación lo dicho por dos ciudadanos frente a la pregunta No. 15 ¿cómo cree usted que resultaría pertinente un proceso de apropiación o enseñanza pedagógica activa de los instrumentos y herramientas de control social-ciudadano a la gestión pública y específicamente de la gestión pública de índole contractual? quienes contestaron lo siguiente respectivamente: “Creo que sería muy adecuado instruir a las personas por medio de capacitaciones, ya que esto es fundamental para el desarrollo profesional y otros ámbitos en la vida” (C37), “Por medio de una capacitación con personal que desarrolle ese tipo de procesos, y que lo haga de forma pedagógica” (C59).

En vista de lo anterior, Pérez (2004) plantea que la capacitación de las comunidades con relación al ejercicio del control social es fundamental y se enmarca en un concepto que se ha desarrollado a lo largo de la historia, desde Platón y los sofistas, que demuestran que el hombre solo puede llegar a ser hombre si es educado por la comunidad y en la comunidad. En dicho argumento, se puede identificar que la pedagogía del control social ciudadano es un tipo de pedagogía social aplicada a una función pública ejercida por los ciudadanos de abajo hacia arriba, reconociendo los poderes y la gestión pública como un proceso de corresponsabilidad entre el Estado y las comunidades.

Inclusión a educación formal

La subcategoría *Inclusión a educación formal* responde a las peticiones realizadas por los ciudadanos de la ciudad de Manizales y veedores entrevistados, quienes en sus respuestas reconocieron la importancia de ejercer control social, haciendo énfasis en que la formación para poder decidir y acompañar lo público, debe estar presente en los currículos educativos formales, por tratarse de un tema que tiene que ver directamente con la base de la democracia, considerando que es un derecho y como tal, requiere de un empoderamiento por parte de la comunidad en general.

De tal modo, al presentar la pregunta No. 15 ¿cómo cree usted que resultaría pertinente un proceso de apropiación o enseñanza pedagógica activa de los instrumentos y herramientas de control social-ciudadano a la gestión pública y específicamente de la gestión pública de índole contractual?, los ciudadanos expresaron de manera directa el requerimiento que el aprendizaje del control social sea enseñado de manera formal en cada uno de los establecimientos educativos, como una forma de impartir el conocimiento desde las aulas a los diferentes hogares. Por lo anterior, se citan textualmente algunas de las respuestas obtenidas para dicho interrogante: “Valiéndonos de los medios de comunicación e impartiendo cátedra relacionada al interior de las instituciones educativas, de modo que dicha información llegué a todos los hogares del municipio utilizando a los estudiantes como mediadores de conocimiento al respecto.” (C65), “Sería importante que todos los ciudadanos conozcamos el proceso y eso se podría hacer desde el colegio” (C21), “Se debería enseñar desde el ámbito educativo universitario, ya que los profesionales salen sin conocimiento sobre este tema tan importante” (C4).

En tales condiciones, se evidencia que las veedurías en el municipio de Manizales surgen de manera empírica y espontánea, sin que exista una mayor planeación y grandes esfuerzos para su conformación, pero es necesario recalcar que para llevar a cabo esta gestión se requiere de conocimientos apropiados, sobre todo en temas tan específicos como contratación estatal por sus especificidades y marcos regulatorios.

En contraste se tiene que la Constitución Política de Colombia alude enfáticamente a la "soberanía reside en el pueblo", pero es fácil observar cómo esta soberanía se limita ocasionalmente a legitimar procesos a través de elecciones inmediatistas con un bajo contenido de cultura y educación política, por lo que el ciudadano promedio no se reconoce como protagonista en espacios de control social y esta realidad contribuye directamente en el incremento de índices de corrupción de las organizaciones locales (Muñoz, 1996). Por tanto, si en nuestro país se habla de ofertar una educación integral, esta debería incluir sin excepción el fortalecimiento de la democracia, puesto que según Ocampo (2003) cuando se establece la relación entre educación y democracia se está favoreciendo la promoción de “la equidad, la inclusión social y, en definitiva, el alcance de los derechos ciudadanos ya que contribuye al desarrollo de una cultura de tolerancia, convivencia y paz”, lo que conlleva a establecer que unas de las formas de fortalecimiento de las veedurías como sistema de control de la corrupción es la apuesta a una verdadera estrategia de educación; en lo relativo a los veedores, la educación permite incidir en el desarrollo de la ciudadanía y esta debe ser una prioridad en la política social.

Guías didácticas

Esta subcategoría recoge una de las propuestas realizadas por los ciudadanos entrevistados, quienes hacen referencia a las Guías didácticas como herramientas que deben ser diseñadas por los órganos de control o por ciudadanos interesados en coadyuvar al control social y que deben estar a disposición del público en aras de facilitar la comprensión de los procesos contractuales, promoviendo de esta forma el ejercicio de control social ciudadano, añadiendo que dichas guías deben ser de fácil acceso,

así como el hecho que deben de acompañarse de manuales y capacitaciones a los veedores y la ciudadanía para hacer un uso efectivo de ellas.

Por ende, refirieron dicha necesidad a través de sus respuestas al abordar la pregunta No.15 ¿Cómo cree usted que resultaría pertinente un proceso de apropiación o enseñanza pedagógica activa de los instrumentos y herramientas de control social-ciudadano a la gestión pública y específicamente de la gestión pública de índole contractual? a lo que respondieron: “Diseñando Guías didácticas y haciendo jornadas de capacitación en cada comuna de Manizales, vinculando el mayor número de participantes por cada jornada” (C8), “A través de guías didácticas o manuales prácticos que indiquen como revisar un proceso de selección contractual”(C97).

En tal sentido, resulta importante establecer unos métodos ágiles y dinámicas que permitan, tanto a los veedores de Manizales como a la ciudadanía en general, realizar el abordaje de control sobre la contratación municipal, con el fin de cualificar a estas comunidades para que generen acciones participativas. De ahí la razón de que opten por este tipo de material que facilita la articulación de la teoría y la práctica, al tiempo que permite generar mayor participación, compromiso y actitud positiva frente al tema en cuestión.

Lo anterior da sentido a los planteamientos emitidos por Obaya y Ponce (2010), quienes concluyen que las guías didácticas además de potenciar actitudes y posibilitar la construcción de conceptos y procedimientos, también fomentan la inclusión de métodos, como el de reflexión- acción, determinando así sus alcances, eficacia e influencia.

3.3 Reflexiones sobre el ejercicio del control social

Se advierte que la ausencia de revisión directa a los expedientes contractuales, el no conocimiento y, por ende, no uso del Plan Nacional de Formación en Control Social a la Gestión Pública, la ausencia de oferta en temas asociados con el control social a la gestión pública, la percepción negativa que se tiene frente a la participación de los ciudadanos manizaleños en los procesos de contratación y la ausencia de convocatoria para ejercer actos de control social-ciudadano en el marco de procesos de selección de contratistas en la jurisdicción del Municipio de Manizales, conllevan a constituir soporte suficiente para advertir que en el marco situacional y de contexto que se propuso desarrollar este ejercicio, hay una dominante ausencia de control social a la gestión contractual que adelantan las dependencias que conforman el nivel central del municipio de Manizales y, como consecuencia de ello, la habilitación a múltiples riesgos de desconocimiento a los principios que establece el artículo 209 constitucional (principios de la función pública) así como los propios de la contratación estatal y los que define la Ley 1437 de 2011 en el artículo 3 (principios de la gestión administrativa del Estado).

Por tanto, se evidencia que aún no se ha podido propiciar un trabajo en red de los ejercicios de control, puesto que no hay un ofrecimiento de elementos materiales para que se fortalezcan los ejercicios de control de los ciudadanos o de las veedurías ciudadanas; en algunos casos, se percibe a los

funcionarios públicos con temores ante la participación decidida de la ciudadanía, se intimidan con su escrutinio, asumiendo que cuando se utilizan mecanismos como el derecho de petición, estos conllevan ánimo retador y de indisposición, más que de obtención de información, los ciudadanos que ejercen algún tipo de actividad de control cuentan con bajos niveles educativos en lo relacionado con la materia objeto de observación. Se logró evidenciar la menor participación de los jóvenes en estos procesos de control, hecho por demás preocupante, puesto que no se percibe una realidad diferente en el futuro de la que se vive hoy; es decir, los cambios tendrían que provenir de políticas públicas que realicen modificaciones en el control social, puesto que es difícil que se dé desde la motivación de las nuevas generaciones. Resulta inverosímil que el acceso a la información continúe siendo precario cuando existen normas que lo garantizan, pues lo que se brinda de parte de las entidades públicas es de mala calidad y poco clara y desestimula la participación, convirtiéndose en una verdadera barrera del control social.

La necesidad de incorporar el control social a los procesos contractuales es una consecuencia de la falta de confianza y de la continua molestia e insatisfacción del ciudadano con la forma como se asume el gasto público, pues las políticas existentes no han dado respuesta idónea a las demandas de la comunidad, por el contrario, cada vez se normaliza más la corrupción de los gobernantes, donde el ciudadano es el llamado a desarrollar una verdadera participación ciudadana y el mejoramiento del control social.

El concepto de control social tiene en sí una valoración positiva lo que hace que sea aprobada y recurrente como discurso político, al punto tal que no importa la tendencia de estos, siempre resulta incorporado en los diferentes programas de gobierno, utilizándose para darle transparencia a sus futuras acciones y prometiendo sea ajustado de manera tal que los ciudadanos sienten que por fin van a ser partícipes de las decisiones públicas, constituyéndose esto en una práctica común, pero instrumentalizada para construir consensos artificiales o aumentar el clientelismo.

De ahí la importancia de encontrar estrategias o instrumentos que más allá de la definición conceptual propiamente dicha, le permitan a los ciudadanos manizaleños materializar desde la praxis el concepto de gestión pública a través del cumplimiento de los fines estatales, los que se encuentran principalmente ligados a la satisfacción de necesidades e intereses de índole social, los cuales son visibilizados ante las autoridades estatales por los ciudadanos a través del ejercicio de la democracia participativa, la cual según Fung y Olin (citado por Pedraza, 2015), visto desde el enfoque de la ciencia política, se aplica de manera disímil en los diferentes contextos y situaciones donde se requiere utilizar o hacer uso de este.

En concordancia, Hernández (2010) asegura que, la democracia participativa es concebida como un mecanismo para avanzar en la modernización del Estado y mejorar la gobernabilidad y legitimidad de las instituciones democráticas, razón por la que según Magendzo (2000), es necesario argumentar que los ciudadanos participen en la construcción del Estado, en el fortalecimiento de la sociedad civil y en el ejercicio activo de la ciudadanía para edificar, fortalecer y mantener el anhelo democrático.

Es oportuno destacar lo mencionado en la teoría del Gerencialismo Social, tan destacada por las Naciones Unidas, que plantea desarrollar un modo de gerencia de adaptación, basándose en gestionar programas sociales comunitarios a través de la participación de actores sociales que cuenten con autodeterminación y presenten proyectos que sean una oportunidad de satisfacción de sus necesidades, siendo el Estado quien coordine y gerencie las iniciativas, pero el desarrollo de las mismas se encuentra en manos de los actores sociales y así como lo establece Bernardo Kilksberg (1996, p 170), lo que se pretende con la Gerencia Social es que haya una mejor relación entre el ciudadano y el Estado y un máximo rendimiento de la capacidad de gestión de las comunidades, donde el ciudadano sea actor fundamental del desarrollo de los países y no se convierta en un simple veedor de la gestión pública.

En suma, se establece que la participación ciudadana constituye la conciencia de la apropiación privada de los poderes públicos, la crítica de los aspectos negativos del Estado de bienestar y su incomunicación con la sociedad y, finalmente, la necesidad de crear una esfera pública dentro del Estado que recoja y atienda las voces de los ciudadanos, que es la carencia que se evidencia en el análisis de los instrumentos utilizados en esta consultoría, pues incluso ni los veedores entienden que la participación de toda la ciudadanía es esencial para legitimar el poder, principio necesario que supone confiabilidad y aceptación de la práctica de lo público y a que su actuar impacte positivamente a toda una comunidad. La intervención de los ciudadanos de Manizales se torna fundamental, puesto que es una obligación distribuida entre el Estado y la comunidad, sobre las determinaciones impuestas por los gobernantes, debiéndose contar con plena conciencia de la importancia que atañe el ejercicio de los mecanismos de control, con el objetivo de que todos los esfuerzos que se hagan por participar, conlleven al mejoramiento de la transparencia y, por ende, a una mejor utilización de los recursos públicos (Hernández, 2010). De aquí se desprende que se dé una contraposición entre el ciudadano y el Estado, que hace que su relación sea irreconciliable, puesto que existe una condición superior del Estado que propulsa a que el ciudadano sea llevado a la inacción o indiferencia, por no tener un ámbito para intervenir en los asuntos públicos, dando como resultado que la relación Estado – ciudadano sea estimulada a que los ciudadanos deleguen en el Estado la totalidad de la solución de la problemática que tienen, incluso los personales, imponiéndose el reclamo de derechos y el olvido absoluto de deberes, por lo cual se debe plantear una mirada diferente, en la que no se predique el reclamo de derechos para virar a los deberes y obligaciones, sobre todo en lo personal. Las personas se deben responsabilizar de sí mismos, deben ser activos en su papel de ciudadanos.

Las dos últimas décadas del siglo XX han sido identificadas como la tercera ola de la ciudadanía, al haber abierto un nuevo debate entre la Nueva Derecha y el Centro Izquierda acerca de la naturaleza de la ciudadanía y acerca de los derechos y obligaciones de los ciudadanos (...) La tercera ola de la ciudadanía fue provocada por el ataque ideológico con la construcción de una ciudadanía activa entre los jóvenes contra la concepción socialdemócrata de la postguerra acerca de los derechos sociales que siguió al 'takeover' neoliberal / conservador del gobierno por Mrs. Thatcher en 1979 (...) Los desarrollos políticos durante estas dos últimas décadas han atacado la 'política de derechos sin deberes', pero al mismo tiempo han abierto un nuevo debate entre los activistas y académicos de izquierda sobre los derechos y obligaciones de los ciudadanos y acerca de la naturaleza de género de los derechos de ciudadanía. (Siim 2000, p. 83)

En otras palabras, quienes están llamados a impulsar los cambios necesarios para que las instituciones públicas, como la Administración Municipal de Manizales, cumplan con las expectativas de la ciudadanía, son los mismos ciudadanos críticos de sus políticas, aumentando el control social y dándole vigencia al sistema participativo, a la aceptación de los principios democráticos, aprovechando la movilización social tan recurrente en estas sociedades latinas, intentando que esta combinación de fenómenos, procure apuntar a la dirección correcta, logrando mayor participación, presencia ciudadana, pero sobre todo, un mayor entendimiento de lo público y del papel del ciudadano del común en el quehacer político; para lo cual, se hace necesario materializar la intervención de los ciudadanos en la Administración Pública, a través de mecanismos que permitan experimentar pequeñas transformaciones que contribuyan al perfeccionamiento del papel de la comunidad en la práctica de sus derechos y deberes, así como a una mejor comprensión de los procesos públicos, en especial el contractual, con el único fin de mejorar la capacidad de respuesta del control social, mecanismo que se explica en el siguiente capítulo.

Capítulo 4. UNA ALTERNATIVA DE INTERVENCIÓN CIUDADANA A LOS PROCESOS DE CONTRATACIÓN PÚBLICA EN EL MUNICIPIO DE MANIZALES

Como resultado de las consideraciones realizadas por los autores en los capítulos que anteceden a este, se plantea una alternativa de intervención ciudadana a la gestión contractual que se adelanta en el municipio de Manizales. Así, inicialmente se establece la importancia de implementar una propuesta de intervención ciudadana en los procesos de contratación pública y, posteriormente, se describe el componente metodológico de la propuesta que se plantea desarrollar para el ámbito de la gestión pública contractual, articulando de esta manera la descripción y caracterización de la propuesta de intervención ciudadana a los procesos de contratación pública. Por último, se aborda la dinámica de funcionamiento de la propuesta y la estrategia de divulgación por la que se optó para que el material pueda estar al alcance de todos debido a su practicidad y pertinencia.

4.1 Importancia de una Propuesta de Intervención Ciudadana en los procesos de contratación pública

La propuesta de intervención ciudadana que se desarrolla en el presente capítulo es importante en la medida que responde a cuatro criterios, que a su vez la hacen útil a quien se interese en realizar control social en la gestión pública y de manera específica en la gestión pública de índole contractual. El primer criterio se da a partir de la ausencia, en Manizales, de un instrumento para ejercer verificación de requisitos contractuales que reúna las características pedagógicas que se le han asignado al que se propone; el segundo se corresponde con los razonamientos de accesibilidad, facilidad de uso y gratuidad que se le asoció a la misma; el tercero se relaciona con el impacto que la propuesta genera a la política de participación ciudadana en la gestión pública, establecida en la tercera dimensión del Modelo Integrado de Planeación y Gestión (MIPG⁶) de cara a la Personería de Manizales, la Alcaldía de Manizales y otras entidades del orden local que pueden ser objeto de control social; finalmente, el cuarto lo constituye el complemento que desde la Maestría en Administración Pública de la Escuela Superior de Administración Pública (ESAP) se le da al Plan Nacional de Formación Control Social a la Gestión Pública como herramienta de la Política de Participación Ciudadana de MIPG, así como a la red institucional de apoyo a las veedurías ciudadanas de que trata el artículo 22 de la Ley 850 de 2003, de las cuales la ESAP hace parte y tiene el deber de promover.

En lo que corresponde con el primer criterio de importancia, se tiene que, tras realizar una consulta a los antecedentes teóricos e históricos en el ámbito internacional, nacional y local, asociados al objeto y temática de esta consultoría, se concluyó que no existe un instrumento de verificación de requisitos contractuales que sea de reconocimiento y uso público a través del cual se le permita a los

⁶El Modelo Integrado de Planeación y Gestión -MIPG se define como un marco de referencia para dirigir, planear, ejecutar, hacer seguimiento, evaluar y controlar la gestión de las entidades y organismos públicos, con el fin de generar resultados que atiendan los planes de desarrollo y resuelvan las necesidades y problemas de los ciudadanos, con integridad y calidad en el servicio.

ciudadanos ejercer un control metódico a los procesos que realizan las entidades del Estado colombiano en el marco de la gestión contractual y de manera específica las dependencias que hacen parte del nivel central de la Administración local de Manizales, de conformidad con el contenido e indicaciones de las diferentes normas que los regulan.

Lo antes indicado se verificó con los resultados establecidos en el capítulo tres, en tanto, se advirtió de manera reiterada por parte de los ciudadanos consultados, que la no intervención de los mismos en la configuración de la gestión contractual del municipio de Manizales, de manera importante, se corresponde con la ausencia de instrumentos de fácil acceso y uso a través de los cuales se pueda realizar el ejercicio del control social a la gestión contractual de que tratan los mandatos constitucionales y normativos que se han desarrollado a lo largo de este escrito.

Aunado a lo antes indicado, se constató que la Administración Central de Manizales representada en las Secretarías de Despacho o Unidades y unidades especiales no han incluido dentro de sus Planes de Acción y Planes de Desarrollo (2016-2020), programas que promuevan de forma pedagógica y permanente la participación ciudadana en el marco de la gestión contractual que impulsan las mismas.

De ese modo, se puede indicar que, si bien desde el año 2003 existe una importante estrategia de formación ciudadana en torno al control social en Colombia, denominada Plan Nacional de Formación Control social a la Gestión Pública (PNFCSGP)⁷, estructurado por 14 módulos, dentro de los que sobresale, el módulo 3 denominado “Control Social a la Compra y la Contratación Pública”, aun cuando se encuentra estructurado en un lenguaje comprensible y se compone de una narrativa de conceptos y condicionamientos normativos asociados al proceso de formalización de las actuaciones contractuales, no especifica los pasos que debe seguir un no experto en prácticas legales a la hora de ejercer control a los procesos de contratación pública en cada una de las etapas que los definen, es decir, la estrategia de formación ciudadana en control social aunque está establecida como herramienta de la Política de Participación Ciudadana que componen la tercera dimensión del MIPG, no contiene un elemento pedagógico que indique de manera detallada el momento a momento que se debe entender en cada una de las etapas del proceso de compra pública en caso de que un ciudadano a título individual o en grupo, desee identificar autónomamente irregularidades propias de la gestión del Estado.

Aunado a lo antes indicado, es pertinente señalar que la Agencia Nacional de Compra Pública denominada Colombia Compra Eficiente, desde el año 2011, ha desarrollado un importante proceso de orientación a través de guías y manuales en materia de compra pública⁸, entre los que se resalta la “Guía para el control social a la contratación en la gestión pública. Versión 1”, la cual también se

⁷ El Plan Nacional de Formación para el Control Social a la Gestión Pública, fue formulado en desarrollo del artículo 35 de la Ley 489 de 1998 que estableció la obligación al Departamento Administrativo de la Función Pública (DAFP), con el apoyo de la Escuela Superior de Administración Pública (ESAP), de diseñar y promover un Plan Nacional de Formación de Veedores en las áreas objeto de intervención.

⁸ Manuales, guías y pliegos dispuestos por Colombia Compra Eficiente en materia de compra pública.
<https://colombiacompra.gov.co/manuales-guias-y-pliegos-tipo/manuales-y-guias>

caracteriza por estar estructurada con un enfoque eminentemente conceptual, en una terminología jurídica y, por ende, de difícil comprensión para quienes no tengan un grado de formación académica en materia contractual, de Administración Pública o áreas afines; es decir, de poca utilidad práctica para los ciudadanos intervinientes dentro del proceso de compra pública que no revisten la condición de partes (contratante, contratista, supervisor o interventor), quienes no tienen un nivel de formación profesional o técnica que les facilite su uso.

En definitiva, frente al primer criterio de justificación de importancia de una propuesta de intervención ciudadana, resulta acertado considerar que en el marco espacio temporal en el que se concretó el proceso de consultoría que acá se reseña, no se ha constatado el diseño y puesta en funcionamiento de un instrumento de orden pedagógico y de fácil acceso a través del cual los ciudadanos del municipio de Manizales puedan desarrollar actos de control social al proceso de compra pública, situación que es necesaria para lograr variaciones positivas en los niveles de intervención ciudadana a los actos en los que se comprometen y ejecutan recursos públicos.

De esta forma, se llega a la configuración de un segundo criterio de importancia relacionado con la accesibilidad, facilidad de uso y gratuidad que se le asoció a la propuesta de intervención para el ejercicio activo del control social a la gestión contractual pública. Se trata de un instrumento pedagógico estructurado en forma de lista de chequeo que se diseñó en formato editable (Word), con posibilidad ilimitada de descarga, reproducción gratuita, así como el hecho que es de uso público y sin condicionamiento de derechos de autor o restricciones de uso y apropiación por parte de cualquier persona (natural o jurídica) que lo estime útil.

En tales condiciones, para garantizar un acceso ilimitado y de dominio público a dicho recurso, se gestionó la inclusión del mismo en la página web de un organismo del Estado con enfoque de servicio social como lo es la Personería de Manizales, de manera que la iniciativa esté al alcance de todos los ciudadanos, tanto de Manizales como de otras regiones del país, que se motiven en la realización de actos de seguimiento y verificación a la gestión contractual pública de forma organizada y con consciencia respecto del tipo de control que se está ejerciendo de manera orientada.

En adición a ello, en cuanto al uso del instrumento se ha estructurado de manera secuencial y con notas guías en cada uno de los momentos del formato de verificación, situación que se describe en los numerales subsiguientes de este capítulo, especialmente en el numeral 4.4. denominado Dinámica de funcionamiento de la propuesta.

Ahora bien, para el cumplimiento del tercer criterio de importancia de esta propuesta de intervención, el cual establece su relación con la política de participación ciudadana en la gestión pública establecida en la tercera dimensión de MIPG de cara a las dependencias que conforman el nivel central de la Administración Municipal de Manizales y otras entidades del orden local que pueden ser objeto de control social, resulta necesario tener presente que, mediante el artículo 133 de la Ley 1753 de 2015 se dio paso a la creación del Modelo Integrado de Planeación y Gestión –MIPG, el

cual, para su operatividad, parte de una visión múltiple de la gestión organizacional, que incluye dimensiones y estas a su vez agrupan políticas que se deben cumplir.

Por lo tanto, en la dimensión tres denominada “Gestión para el resultado con valores”, se concretan las acciones que la entidad pública debe definir para una adecuada y mejor interlocución con los ciudadanos y la participación de estos en todo el ciclo de la gestión pública. De este modo, se le asocia a la citada dimensión una doble connotación de ejecución: de la ventanilla hacia adentro y de la ventanilla hacia afuera (relación Estado ciudadano). En este segundo componente se encuentra materializada una de las dieciocho Políticas de Gestión y Desempeño Institucional que componen el Modelo, esto es: Participación Ciudadana en la Gestión.

Así pues, en cumplimiento a lo dispuesto por el artículo 2 de la Ley 1757 de 2015, indica el Departamento Administrativo de la Función Pública que todas las entidades del orden nacional y territorial deberán diseñar, mantener y mejorar espacios que garanticen la participación ciudadana en todo el ciclo de la gestión pública (diagnóstico, formulación, implementación, evaluación y seguimiento), razón por la cual resulta oportuno considerar que la alternativa de intervención ciudadana que se propone es acorde con los lineamientos de MIPG y de manera específica con lo definido en la dimensión número tres y la política número ocho del sistema, en tanto, permite que entidades como la Personería de Manizales, como órgano integrante del Ministerio Público local, contribuya de forma positiva en la articulación Estado – sociedad, en la medida que facilita el espacio de la página web institucional para que cualquier ciudadano pueda hacer uso de la herramienta. En otros términos, la Agencia local del Ministerio Público de Manizales contribuye a la visualización de un instrumento que busca facilitar el ejercicio del control social como manifestación del principio de democracia participativa y como tal, permite la materialización de un Sistema de Gestión del Estado como lo es MIPG.

Por su parte, las Secretarías de Despacho o Unidades de la Administración Central de Manizales encontrarán una doble connotación de beneficio en torno al instrumento de participación que se propone. De un lado podrán contar con la oportunidad de que se les realice ejercicios de control social sobre la gestión contractual que las mismas adelanten de forma metódica, lo cual incentiva el desarrollo de iniciativas contractuales con apego irrestricto a las normas que las regulan, lo que en términos de practicidad contribuye a la disminución del riesgo de corrupción y de otros fenómenos que afectan el correcto ejercicio de la gestión contractual del Estado. De otro lado, dadas las características de gratuidad y libre acceso que se le han definido a la herramienta, pueden afianzar procesos de orientación ciudadana en torno al uso del instrumento, a fin de que los interesados en verificar las actuaciones que las mismas dependencias propician, lo hagan con claridad procesal y como tal, les signifique un menor esfuerzo en el trámite y resolución de peticiones, quejas y reclamos que se generan en torno a inquietudes propias de la configuración de actos contractuales.

Finalmente, el cuarto criterio de importancia lo constituye el complemento que desde la Maestría en Administración Pública de la Escuela Superior de Administración Pública ESAP se le está dando al Plan Nacional de Formación Control Social a la Gestión Pública como herramienta de la Política de

Participación Ciudadana de MIPG, así como a la Red Institucional de apoyo a las veedurías ciudadanas de que trata el artículo 22 de la Ley 850 de 2003 de las cuales la ESAP hace parte y tiene el deber de promover.

En cuanto a la responsabilidad en los términos del apoyo, resulta claro que a la luz de los mandatos normativos⁹ la ESAP es institución de apoyo en el sistema para la organización de los programas de capacitación que demanden las veedurías ciudadanas y las redes que las agrupan. Así pues, la ESAP tiene deberes asociados con la facilitación de estrategias de formación e intervención que contribuyan a preparar a la ciudadanía en el ejercicio del control social a la gestión pública, con el fin de fortalecer la confianza de los ciudadanos en el Estado y en la democracia. Por consiguiente, la propuesta de intervención ciudadana contribuye de manera asertiva en el cumplimiento de los deberes que se le asocian a la ESAP en la materia ya indicada, aunado a que le sirve de insumo para que, desde la producción académica, se brinde un nuevo criterio de fortalecimiento a las veedurías ciudadanas desde el rol que la Escuela tiene en la Red Institucional de apoyo a las veedurías ciudadanas.

De esta manera, desde la formación académica que brinda la ESAP se estructura y habilita para uso de toda persona en Manizales e incluso en Colombia, un instrumento de verificación de requisitos contractuales que contribuye a desarrollar la iniciativa de formación en control social que se ha venido gestando desde el año 2003 con el liderazgo del Departamento Administrativo de la Función Pública (DAFP) y el apoyo de la ESAP, ello como consecuencia que es una herramienta que no desconoce el Plan Nacional de Formación para el Control Social a la Gestión Pública, sino que se apoya conceptualmente en la guía número tres del mismo y la concreta en el ejercicio práctico de verificación de la dinámica contractual de quienes comprometen recursos públicos en el marco de la Ley 80 de 1993 y las normas que la complementa o modifican.

Por ende, en el siguiente numeral, se explican los aspectos metodológicos de la propuesta de intervención ciudadana en los procesos de contratación pública.

4.2 Elementos necesarios para la construcción de una Propuesta de Intervención

Para comenzar, es preciso decir que el criterio metodológico que enmarca la iniciativa se desarrolla en dos momentos. El primero comprende la relación de los componentes que se consideraron necesarios para establecer la estrategia y, el segundo, se relaciona con el fundamento teórico en el que se soporta el establecimiento de la alternativa de intervención ciudadana.

En ese orden de ideas, se tiene que, en el primer momento la estructuración de la propuesta se da a partir del reconocimiento de tres componentes:

⁹ **Artículo 22 de la Ley 850 de 2003.** Establece a la Procuraduría General de la Nación, la Contraloría General de la República, la Defensoría del Pueblo y el Ministerio del Interior el deber de conformar y operar la red institucional de apoyo a las veedurías ciudadanas.

Artículo 35 de la Ley 489 de 1998. El Departamento Administrativo de la Función Pública, con el apoyo de la Escuela Superior de Administración Pública ESAP, debían diseñar y promover un Plan Nacional de Formación de Veedores.

El primero, se refiere a la verificación de la naturaleza jurídica del Municipio de Manizales y más específicamente de las dependencias que conforman el nivel central de la Administración y su directa relación con el mandato del artículo 2 del Estatuto General de Contratación (Ley 80 de 1993), en tanto que las categoriza como entidades obligadas a cumplir las etapas del proceso de contratación ordinario que estableció tal norma y las demás que desde entonces le realizaran ajustes.

El segundo, corresponde a la estructura de la propuesta de intervención ciudadana, la cual parte del reconocimiento de las cinco modalidades de selección de contratistas definidas en la Ley 80 de 1993, Ley 1150 de 2007, Ley 1474 de 2011 y el Decreto 1082 de 2015, que son utilizadas por las dependencias que conforman la Administración Central de Manizales, las cuales son: Licitación Pública, Selección Abreviada (Subasta Inversa – contratación de Menor Cuantía), Concurso de Méritos, Invitación Pública o Mínima Cuantía y Contratación Directa.

Finalmente, en cuanto refiere al tercero, considerado componente transversal a las cinco modalidades de selección, este responde a la configuración de las tres etapas que debe surtir todo proceso de contratación pública en el marco ordinario definido en la Ley 80 de 1993 y las normas que la complementan, es decir la etapa pre-contractual o de selección, contractual o de ejecución y pos-contractual o de liquidación.

Así pues, la propuesta adquiere una connotación de practicidad en tanto que, al ser adaptable, permite ser aplicada a cualquier entidad que se encuentre sometida al régimen ordinario en materia de contratación pública en Colombia, incluyendo a las Secretarías de Despacho o Unidades del municipio de Manizales, otorgando la posibilidad de utilizarse para ejercer control social a los documentos que se configuran en cada una de las etapas ya indicadas.

Ahora bien, en cuanto al segundo momento, se consideró pertinente que la propuesta de intervención ciudadana se afianzara en la teoría de la Pedagogía Social propuesta por Natorp (1915), teniendo en cuenta que, en la Pedagogía Social confluyen distintas concepciones relativas tanto a su teorización como a sus específicos campos de aplicación, tal y como lo señala el Quintana (1989, p.7) "la Pedagogía Social ha sido entendida y definida de diversas maneras, según los distintos países, autores y épocas. Y aún hoy día no existe una sola concepción de esta disciplina pedagógica".

De igual forma, Quintana (1989) indica cinco concepciones de la Pedagogía Social, de la que, para efectos de lo que se propone en esta parte del ejercicio, se destaca la primera de ellas denominada la Pedagogía Social como doctrina de la formación social del individuo, defendida también por Ruiz (1929).

En esta concepción, partiendo del reconocimiento de la condición social del individuo, la Pedagogía Social persigue la educación social de éste, propiciando el cultivo de las tendencias sociales inherentes a su persona, facilitando de esta manera su integración en la sociedad y su madurez social en orden al bien común. (Quintana, 1989)

La Pedagogía Social es la que procura educar al hombre, como naturalmente ordenado a vivir en sociedad. Supone, por ende, esta verdad: que el hombre es un ser social, y que sólo en sociedad puede obtener sus más

elevados fines; por lo cual no basta que alcance su perfección como individuo, sino que esta perfección individual se ordene al perfeccionamiento de la sociedad. (Ruiz, 1929)

En consideración al planteamiento teórico, se verifica que el mismo resulta oportuno de afianzar a la propuesta de intervención, en tanto que la Pedagogía Social como doctrina de la formación social del individuo consagra un innato reconocimiento al rol de intervención que todo ciudadano debe desarrollar a lo largo de su vida como integrante de la sociedad y de ese modo contribuir activamente a la procura de gestar mejores condiciones y resultados en los diferentes ámbitos que integran la vida en sociedad, entre los cuales se encuentra la verificación de lo público.

Así pues, el enlace entre la Pedagogía Social y la propuesta de intervención ciudadana, producen un importante aporte pedagógico al proceso de compra pública que se cumple en el municipio de Manizales, en la medida que dicho instrumento con noción de practicidad no se limita a establecer definiciones conceptuales propias del sistema en Colombia, las cuales ya están reiteradamente definidas, entre otras, en el Plan Nacional de Formación en Control Social a la Gestión Pública y la Guía para el control social a la contratación en la gestión pública Versión 1 de Colombia Compra Eficiente, que hasta el momento no han dado un resultado sobresaliente en la práctica del control social del referido municipio, como se verifica en las resultas obtenidas con la recolección de información que sirven de sustento a esta consultoría, pues no hay reconocimiento ciudadano de su existencia; por lo que la intervención se propone como herramienta alternativa mediante una lista de chequeo, de fácil acceso y con disponibilidad constante de quien desee utilizarla conforme con las indicaciones de funcionamiento que más adelante se presentan.

Por tanto, en el ítem siguiente se explica en qué consiste y cómo se estructura la propuesta de intervención ciudadana en los procesos de contratación pública a la que se ha venido haciendo alusión.

4.3 Propuesta de intervención en los procesos de contratación pública

En consideración a los resultados socializados en los dos capítulos anteriores, se estima pertinente la formulación y habilitación de una propuesta de intervención ciudadana con un enfoque práctico, con el fin que los integrantes de la comunidad puedan materializar los mandatos relacionados con el control social a la compra pública en los términos conceptuales y normativos definidos en los diferentes apartes de este escrito.

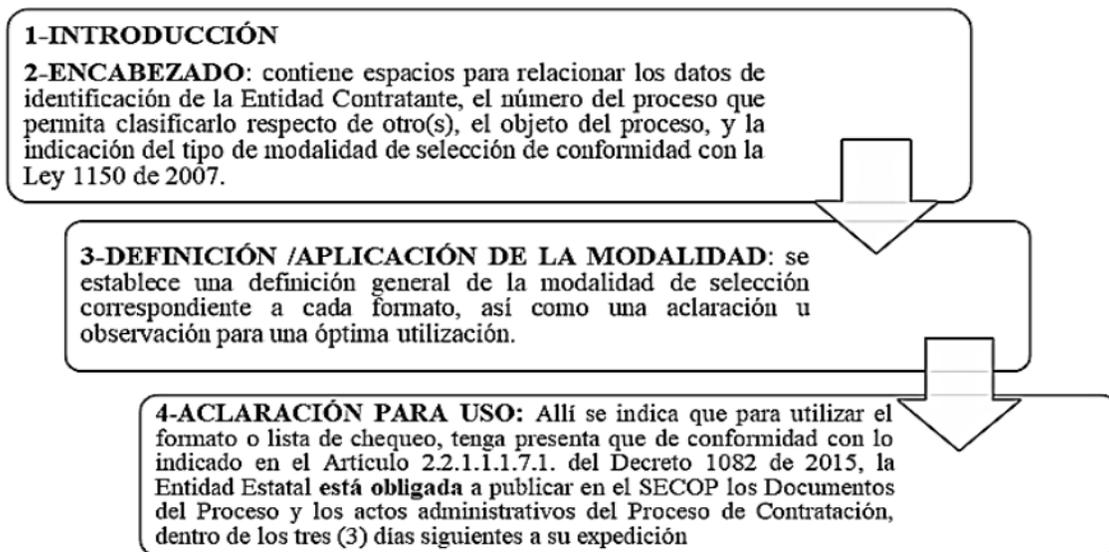
En tal sentido, se proponen seis formatos en forma de lista de chequeo a los que se les ha denominado **FORMATOS DE VERIFICACIÓN DE REQUISITOS CONTRACTUALES PARA CIUDADANOS**.

Por ende, a continuación, se enlistan dejando en evidencia cómo cada formato, se encuentra acorde a las características y particularidades procedimentales de cada una de etapas que conlleva el proceso de contratación pública, así como de las modalidades selección de contratista y tipología contractual que trata el Artículo 2 de la Ley 1150 de 2007.

1. Formato de verificación de requisitos contractuales para ciudadanos / Contratación Directa (**ver Anexo F**).
2. Formato de verificación de requisitos contractuales para ciudadanos / Mínima Cuantía (**ver Anexo G**).
3. Formato de verificación de requisitos contractuales para ciudadanos / Selección Abreviada por Subasta Inversa (**ver Anexo H**).
4. Formato de verificación de requisitos contractuales para ciudadanos / Selección Abreviada - Menor Cuantía (**ver Anexo I**).
5. Formato de verificación de requisitos contractuales para ciudadanos / Concurso de Méritos (**ver Anexo J**).
6. Formato de verificación de requisitos contractuales para ciudadanos / Licitación Pública (**ver Anexo K**).

En cuanto a la estructura, se indica que cada uno de los seis formatos de verificación, se conforma de cuatro momentos (Ilustración 10): introducción, componente de columnas, componente de filas y formatos complementarios / PQRS, los cuales se describen a continuación:

Ilustración 10 Estructura parte introductoria Formato de verificación de requisitos contractuales.



Fuente: Elaboración Propia.

En contraste, la Ilustración 1 muestra un ejemplo de Formato de Verificación de Requisitos Contractuales para Ciudadanos aplicable en la modalidad de selección de Mínima Cuantía.

Ilustración 11 Ejemplo parte introductoria Formato de Verificación de Requisitos Contractuales para Ciudadanos.

FORMATO DE VERIFICACIÓN DE REQUISITOS CONTRACTUALES PARA CIUDADANOS							
NOMBRE DE LA ENTIDAD CONTRATANTE: <i>ESCRIBA ACÁ EL NOMBRE DE LA ENTIDAD QUE HACE LAS VECES DE CONTRATANTE</i> NÚMERO DEL PROCESO CONTRACTUAL: <i>ESCRIBA ACÁ EL NÚMERO O DATO DE IDENTIFICACIÓN DEL CONTRATO</i> OBJETO DEL PROCESO: <i>ESCRIBA ACÁ EL OBJETO DEL PROCESO CONTRACTUAL A VERIFICAR</i> MODALIDAD DE SELECCIÓN: INVITACIÓN PÚBLICA - <u>MÍNIMA CUANTÍA</u> (Ley 1150 de 2007 – Art. 2 No 5).							
DEFINICIÓN DE LA MODALIDAD: La modalidad de Selección de Mínima Cuantía es un procedimiento sencillo y rápido para escoger al contratista en la adquisición de los bienes, obras y servicios cuyo valor no exceda el diez por ciento (10%) de la menor cuantía de las Entidades Estatales. Esta modalidad de selección tiene menos formalidades que las demás y tiene características especiales.							
Las reglas aplicables a la modalidad de Selección de Mínima Cuantía son las consagradas en el numeral 5 del artículo 2 de la Ley 1150 de 2007, que fue modificado por el artículo 94 de la Ley 1474 de 2011, y demás normas concordantes, y no es posible agregar requisitos, procedimientos o formalidades adicionales							
ACLARACIÓN PARA USO: Para efectos de utilizar el presente formato o lista de chequeo, tenga presente que, de conformidad con lo indicado en el Artículo 2.2.1.1.1.7.1. del Decreto 1082 de 2015, la Entidad Estatal está obligada a publicar en el SECOP los Documentos del Proceso y los actos administrativos del Proceso de Contratación, dentro de los tres (3) días siguientes a su expedición.							

Fuente: Elaboración Propia.

Respecto a la forma que conserva el resto del formato, este se estructura y subdivide en columnas y filas. Las columnas contienen ocho criterios a verificar por parte de quien haga uso de la herramienta, tal y como se muestra a continuación.

Ilustración 12 Estructura componente de columnas del Formato de Verificación de Requisitos Contractuales para Ciudadanos.



Fuente: Elaboración Propia.

Cabe subrayar que, los criterios definidos en las ocho columnas son transversales a las tres etapas del proceso contractual público. De izquierda a derecha se tiene: en la primera se verifica el número del requisito a verificar, en la segunda el tipo de requisito de acuerdo con la modalidad de selección, en la tercera la descripción del requisito o documento que se ha indicado en la columna anterior, en la cuarta la descripción de la actividad que se sugiere realizar, en la quinta y sexta la indicación de si se cumple o no con el tipo de documento o requisito, en la séptima la descripción de la consecuencia en caso de que no se cuente con dicho requisito y, en la octava y última se hacen las observaciones de la consecuencia que se llegue a verificar.

Por su parte las filas, dependiendo de la modalidad de selección, contienen la relación de los documentos o actos que se deben configurar en cada una de las tres etapas que lleva todo proceso de compra pública a la luz de la Ley 80 de 1993, Ley 1150 de 2007 y Decreto 1082 de 2015, esto es, pre-contractual, contractual y pos-contractual.

Ilustración 13 Etapas componente de filas del Formato de Verificación de Requisitos Contractuales para Ciudadanos

Etapa pre-contractual o de planeación, contiene una definición de la etapa, el número de documentos que se deben garantizar en dicho periodo, mismos que varían en cuanto al orden, forma, fundamento normativo y características asociadas a cada una de las modalidades de selección.

Contractual o de ejecución, se realiza una descripción de esta y se relacionan los principales componentes a tener en cuenta en la materialización de este momento del proceso de compra pública, independientemente del tipo de contrato que haya resultado del proceso de escogencia del contratista

Etapa pos-contractual o de liquidación, en ella, se establece una definición o explicación de lo que contiene y se le relacionan dos componentes que configuran tal suceso, independientemente del tipo de contrato que se trate.

Fuente: Elaboración Propia.

En razón de lo expuesto, la Ilustración 14 permite apreciar un ejemplo de la estructura que conservan las filas en un Formato de Verificación de Requisitos Contractuales para Ciudadanos.

Ilustración 14 Ejemplo estructura componente de filas Formato de Verificación de Requisitos

No	TIPO DE REQUISITO O DOCUMENTO A VERIFICAR	FUNDAMENTO O DESCRIPCIÓN	ACTIVIDAD	SI	NO*	*CONSECUENCIA (Solo si marcó NO)	OBSERVACIÓN DEL VEEDOR(ES) O CIUDADANO(A)
ETAPA DE PLANEACIÓN O PRE-CONTRACTUAL							
		El proceso de gestión contractual tiene tres (3) etapas claramente definidas, que se surten en un orden lógico y secuencial. La primera de ellas corresponde a la etapa de planeación o pre-contractual, inicia con la identificación de necesidades, análisis y estudios previos y de sector para su debida y completa definición y finaliza con el perfeccionamiento del contrato.					
1							
ETAPA DE EJECUCIÓN O CONTRACTUAL							
		Ejecución del contrato. Esta etapa comprende la elaboración y perfeccionamiento del contrato, la constitución y aprobación de la garantía, la publicación y el pago de impuestos, cuando a ello haya lugar; la ejecución del objeto contractual y el seguimiento del mismo. El Artículo 41 de la Ley 80 de 1993 modificado por el Artículo 23 de la Ley 1150 de 2007, exige que, con la aprobación de la póliza de garantía, previamente elevado por escrito el acuerdo de voluntades generador de derechos y obligaciones y suscrito por las partes, junto con la existencia del Registro Presupuestal, se da inicio a la Ejecución del Contrato, con la remisión del contrato al supervisor y/o interventor dicho documento representa el acto que define con exactitud el momento en que empiezan a desarrollarse las obligaciones consagradas en el Contrato. Si se ha pactado en el Contrato un anticipo o un pago anticipado, es necesario recordar que su valor en ningún caso podrá exceder el cincuenta por ciento (50%) del valor del respectivo Contrato.					
1							
ETAPA DE LIQUIDACIÓN O POS-CONTRACTUAL							
		La etapa pos-contractual inicia con el vencimiento del plazo de ejecución y finaliza con la liquidación del contrato y acta de cierre de las obligaciones posteriores a la liquidación en los casos previstos en la Ley.					
1							

Fuente: Elaboración Propia.

Finalmente, se habilita un último componente que es común o transversal a los seis FORMATOS DE VERIFICACIÓN DE REQUISITOS CONTRACTUALES PARA CIUDADANOS, el cual corresponde a cuatro (4) formatos de queja y denuncia proyectados en aras de facilitar al ciudadano interesado el debido traslado a las autoridades competentes de las observaciones que puedan llegarse a causar, a partir del diligenciamiento del formato de verificación, siendo estas de tipo fiscal (**ver Anexo L**), penal (**ver Anexo M**), disciplinario (**ver Anexo N**) o de solicitud de petición propiamente tal (**ver Anexo O**).

Ilustración 15 Estructura formatos complementarios propuesta de intervención



Fuente: Elaboración Propia.

De este modo, el usuario de la propuesta de intervención ciudadana no solo cumple con el deber-derecho ciudadano de ejercer control o verificación social al acto de compra pública, sino que además cuenta con la posibilidad de diligenciar una queja o denuncia (según el tipo de conclusión) que le permitirá en términos formales dar a conocer a las autoridades competentes las conclusiones correspondientes a las que se haya podido llegar luego de dar aplicación secuencial al formato utilizado.

4.4 Dinámica del funcionamiento de la propuesta de intervención ciudadana

Como se ha venido mencionando a lo largo de este capítulo, la propuesta de intervención ciudadana a los procesos de contratación pública en el municipio de Manizales, busca que las personas de manera individual o de forma organizada (juntas de acción comunal, JAL, ONG'S, organizaciones cívicas, veedurías, etc.) ejecuten voluntariamente ejercicios de verificación a las etapas, documentos y requisitos que deben componer por disposición legal los diferentes procesos de contratación pública que vayan a realizar, estén realizando e incluso que hayan realizado los funcionarios públicos

adscritos como representantes legales o como encargados de la gestión contractual de una Entidad sometida al régimen ordinario de contratación.

Así las cosas, con el ánimo de hacer más práctica la propuesta de intervención ciudadana, se determina el agotamiento secuencial de 30 pasos conforme los describe la tabla 26 que se relaciona líneas abajo.

En un primer momento, se recomienda dar cumplimiento a lo indicado en el paso 1 y 2 a fin de poder contar con el insumo esencial (expediente contractual) que permite la activación de los demás momentos que se describen en la tabla antes indicada, es decir, antes de iniciar a hacer uso de la propuesta de intervención ciudadana (paso 4) es necesario perfilar el proceso de contratación que se quiere revisar y a partir de ello, hacerse a una copia física o digital del mismo.

Cumplido lo anterior, se procede a descargar el **FORMATO DE VERIFICACIÓN DE REQUISITOS CONTRACTUALES PARA CIUDADANOS** asociado a la modalidad de selección con la que se está desarrollando o desarrolló el proceso de selección que se ha identificado y que se desea verificar, ello de conformidad con lo indicado en el paso 3.

Posteriormente, se debe dar cumplimiento a lo señalado en los pasos 4 y 5, en tanto, allí se señalan los condicionamientos generales del **FORMATO DE VERIFICACIÓN DE REQUISITOS CONTRACTUALES PARA CIUDADANOS** que constituye la propuesta de intervención ciudadana, de modo tal que se logre identificar plenamente el proceso objeto de verificación, así como el hecho que se tenga total claridad sobre las condiciones que se le han asociado a la mencionada propuesta.

Ahora bien, de acuerdo con lo indicado en el paso 6 de la tabla en comento, atendidos los pasos 1 a 5, se debe continuar con la verificación de cada uno de los requisitos que se reseña para cada etapa del proceso dependiendo de la modalidad de selección. Ello como consecuencia que, la verificación de los componentes que conforman un expediente contractual dependerá de la etapa en que se encuentre el mismo, así como del interés específico de quien esté realizando el ejercicio de control social, para lo cual se recomienda realizar lectura y revisión secuencial de cada una de las exigencias que se asocian a cada etapa del proceso.

De esta manera, se llega a la determinación de siete pasos asociados a cada una de las tres etapas que se han determinado de forma reiterada a lo largo de este documento en torno al proceso contractual público, así: a la etapa de planeación o pre-contractual del paso 7 al paso 13, etapa de ejecución o contractual del paso 14 al paso 20 y, etapa de liquidación o pos-contractual del paso 21 al paso 27.

Finalmente, se llega a la constatación de los requisitos incumplidos o ausentes en el proceso de contratación objeto de revisión (paso 28 y 29) a fin de decidir si se realiza o no, la remisión a las autoridades competentes de una queja disciplinaria, fiscal o incluso si se encuentran razones suficientes para convalidar una denuncia de orden penal.

Tabla 26 Paso a paso a seguir para el uso correcto de la Propuesta de Intervención ciudadana.

1	<p>Identifique el expediente contractual sobre el que desea ejercer control social, bien sea que lo solicite de manera impresa ante la entidad estatal que está surtiendo o que surtió el trámite de selección contractual mediante alguna de las cinco modalidades de selección de contratistas definidas en la Ley 1150 de 2007.</p> <p>Para cumplir este momento puede recurrir a dos estrategias a fin de obtener la información oficial del expediente contractual:</p> <p>Una, que se haga uso del formato de petición que se habilitó junto con la estrategia de intervención ciudadana y que se encuentra en el siguiente enlace: http://www.personeriademanzales.gov.co/control-ciudadano/estrategia-de-intervencion-ciudadana-en-materia-de-control-683049</p> <p>Dos, que se realice la búsqueda del proceso a través de las plataformas electrónicas del SECOP I o SECOP II que se encuentran disponibles en el siguiente enlace: https://www.contratos.gov.co/consultas/inicioConsulta.do</p>
2	<p>Una vez identificado y obtenido el expediente contractual bien sea de manera física o de manera electrónica, debe verificarse por parte del interesado el tipo de modalidad de selección¹⁰ que la entidad contratante utilizó o está utilizando para ese expediente.</p> <p>Este paso es necesario para tener certeza del formato de verificación que se utilizará en el proceso de verificación de requisitos contractuales.</p>
3	<p>Identificada la modalidad de selección que se utilizó o está utilizando para desarrollar el proceso contractual, se debe proceder a descargar de la Pagina web de la Personería de Manizales¹¹/ participa / instancias de participación / Estrategia de intervención ciudadana en materia de control social a la contratación pública o, a través del siguiente enlace: http://www.personeriademanzales.gov.co/control-ciudadano/estrategia-de-intervencion-ciudadana-en-materia-de-control-683049 el formato de verificación de requisitos contractuales que le permitirá verificar de forma secuencial cada uno de los requisitos de cada modalidad y conforme con las consideraciones que se establecen en esta guía.</p>
4	<p>Con la descarga del FORMATO DE VERIFICACIÓN DE REQUISITOS CONTRACTUALES PARA CIUDADANOS asociado a la modalidad de escogencia de contratista que la entidad ha utilizado o está utilizando, se procede con el diligenciamiento de los datos generales del proceso contractual para efectos de tener claridad e identidad de este.</p> <p>Se diligencia: el nombre de la entidad contratante, el número del proceso que permite clasificarlo respecto de otro(s), el objeto del proceso, el nombre o identidad del contratista y la indicación del tipo de modalidad de selección de conformidad con la Ley 1150 de 2007.</p>
5	<p>Acto seguido, se recomienda realizar lectura de los ítems de “definición de la modalidad”, así como de la “aclaración para su uso”.</p> <p>La comprensión de estos criterios orientadores permite realizar un ejercicio de verificación más consciente y como consecuencia, obtener un resultado óptimo en el uso del instrumento.</p>
6	<p>Cumplidos los pasos 1 a 5, proceda a verificar el cumplimiento de cada uno de los requisitos que se reseña para cada etapa del proceso dependiendo de la modalidad de selección.</p> <p>La verificación de los componentes o requisitos que conforman un expediente contractual dependerá de la etapa en que se encuentre el mismo, así como del interés específico de quien esté realizando el ejercicio de control social, para lo cual se recomienda realizar lectura y revisión secuencial de cada uno de los requisitos que se asocian a cada etapa del proceso.</p>
ETAPA DE PLANEACIÓN O PRE-CONTRACTUAL	
7	<p>La verificación de los requisitos asociados a esta etapa se inicia con la lectura de la exigencia identificada con el No 1, cuya denominación se encuentra en la columna No 2 y su respectiva</p>

¹⁰ Licitación pública, selección abreviada (Subasta Inversa – contratación de Menor Cuantía), concurso de méritos, invitación pública o mínima cuantía y contratación directa.

¹¹ www.personeriademanzales.gov.co

	explicación se encuentra en la columna No 3 del FORMATO DE VERIFICACIÓN DE REQUISITOS CONTRACTUALES PARA CIUDADANOS
8	Una vez se comprenda lo que la normatividad señala sobre el requisito que se esté revisando, se sugiere dar cumplimiento a lo indicado en la columna No 4, que indica una actividad para quien está haciendo el formato de verificación de requisitos contractuales, consistente en establecer si el expediente contractual objeto del control cumple con tal requisito o no.
9	Si, se encuentra el requisito objeto de verificación, se marca con una X la columna No 5, que sugiere como cumplido .
10	Si, se llega a la conclusión que el requisito que se está verificando no se encuentra en los documentos del proceso de contratación, se debe señalar con una X la columna No 6, que corresponde a que en tal proceso NO se cuenta con tal condicionamiento.
11	Como resultado de lo anterior, en la columna No 7, se indica una consecuencia que traería el no cumplimiento de tal componente y como tal, sugiere la formalización de una queja disciplinaria, fiscal o denuncia penal inclusive.
12	Así, se habilita a quien esté ejerciendo la revisión contractual para que genere observación frente a la ausencia constatada, para lo cual se dispone de la columna No 8 del formato.
13	La secuencia de pasos (del 7 al 12) se debe repetir por cada uno de los requisitos definidos en las filas del FORMATO DE VERIFICACIÓN DE REQUISITOS CONTRACTUALES PARA CIUDADANOS, hasta llegar al último de los criterios que componen la etapa de planeación o pre-contractual.
ETAPA DE EJECUCIÓN O CONTRACTUAL	
14	Al igual que se sugiere con la etapa pre-contractual, la verificación de los requisitos asociados a esta etapa se inicia con la lectura de la exigencia identificada con el No 1 cuya denominación se encuentra en la columna No 2 y su respectiva explicación se encuentra en la columna No 3 del FORMATO DE VERIFICACIÓN DE REQUISITOS CONTRACTUALES PARA CIUDADANOS
15	Una vez se comprenda lo que la normatividad señala sobre el requisito que se esté revisando, se sugiere dar cumplimiento a lo indicado en la columna No 4, que indica una actividad para quien está haciendo el formato de verificación de requisitos contractuales, consistente en establecer si el expediente contractual objeto del control cumple con tal requisito o no.
16	Si se encuentra el requisito objeto de verificación, se marca con una X la columna No 5, que sugiere como cumplido .
17	Si se llega a la conclusión que el requisito que se está verificando no se encuentra en los documentos del proceso de contratación, se debe señalar con una X la columna No 6, que corresponde a que en tal proceso NO se cuenta con tal condicionamiento.
18	Como resultado de lo anterior, en la columna No 7 se indica una consecuencia que traería el no cumplimiento de tal componente y como tal, sugiere la formalización de una queja disciplinaria, fiscal o denuncia penal inclusive.
19	Así, se habilita a quien esté ejerciendo la revisión contractual para que genere observación frente a la ausencia constatada, para lo cual se dispone de la columna No 8 del formato.
20	La secuencia de pasos (del 14 al 18) se debe repetir por cada uno de los requisitos definidos en las filas del FORMATO DE VERIFICACIÓN DE REQUISITOS CONTRACTUALES PARA CIUDADANOS, hasta llegar al último de los criterios que componen la etapa de ejecución.
ETAPA DE LIQUIDACIÓN O POS-CONTRACTUAL	
21	Al igual que se sugiere con las etapas pre-contractual y contractual, la verificación de los requisitos asociados a esta etapa se inicia con la lectura de la exigencia identificada con el No 1 cuya denominación se encuentra en la columna No 2 y su respectiva explicación se encuentra en la columna No 3 del FORMATO DE VERIFICACIÓN DE REQUISITOS CONTRACTUALES PARA CIUDADANOS
22	Una vez se comprenda lo que la normatividad señala sobre el requisito que se esté revisando, se sugiere dar cumplimiento a lo indicado en la columna No 4, que indica una actividad para quien está haciendo el formato de verificación de requisitos contractuales, consistente en establecer si el expediente contractual objeto del control cumple con tal requisito o no.
23	Si se encuentra el requisito objeto de verificación, se marca con una X la columna No 5, que sugiere como cumplido .

24	Si se llega a la conclusión que el requisito que se está verificando no se encuentra en los documentos del proceso de contratación, se debe señalar con una X la columna No 6, que corresponde a que en tal proceso NO se cuenta con tal condicionamiento.
25	Como resultado de lo anterior, en la columna No 7, se indica una consecuencia que traería el no cumplimiento de tal componente y como tal, sugiere la formalización de una queja disciplinaria, fiscal o denuncia penal inclusive.
26	Así, se habilita a quien esté ejerciendo la revisión contractual para que genere observación frente a la ausencia constatada, para lo cual se dispone de la columna No 8 del formato.
27	La secuencia de pasos (del 21 al 26) se debe repetir por cada uno de los requisitos definidos en las filas del FORMATO DE VERIFICACIÓN DE REQUISITOS CONTRACTUALES PARA CIUDADANOS, hasta llegar al último de los criterios que componen la etapa de pos-contractual.
	RESULTADOS DE LA VERIFICACIÓN DE REQUISITOS CONTRACTUALES
28	Finalmente, realice una revisión de todos los ítems que arrojaron una X en la columna número 6, entendiéndose como incumplidos a la luz de la normatividad contractual. Como consecuencia de ello, proceda a determinar qué tipo de consecuencia tiene cada requisito incumplido de conformidad con lo señalado en la columna número 7 independientemente de la etapa en la que se haya causado.
29	Si se encuentran requisitos incumplidos en el expediente contractual objeto de revisión, se le recomienda realizar el diligenciamiento y posterior remisión a la autoridad competente de alguno o algunos de los formatos complementarios que estructuran la propuesta de intervención (queja disciplinaria, queja fiscal o denuncia penal).
30	FIN DEL PROCESO

Fuente: Elaboración Propia.

En suma, cuando se cuente con la totalidad de criterios debidamente revisados, se sugiere documentar en los formatos de queja disciplinaria, fiscal o denuncia penal, las situaciones (irregularidades) que basados en la lista de chequeo realizada constituyen ausencia de documentos y como tal, configuran presuntas irregularidades con alcance disciplinario, fiscal o incluso penal.

Adicionalmente, para comprender de una mejor manera la practicidad de esta herramienta, se anexan los enlaces de un video tutorial¹² creado por los autores, el cual se divide en dos partes, donde se hace la recreación de un ejercicio práctico de verificación de requisitos contractuales en el que se pone a prueba las virtudes del instrumento.

Con la claridad de funcionamiento de la alternativa de intervención ciudadana, se hace necesario exponer la estrategia de publicación y visualización que se ha estimado pertinente de aplicar con el fin de que el instrumento de intervención no se agote en su sola formulación.

4.4 Estrategia de publicación y visualización de la propuesta de intervención ciudadana

Con el propósito de lograr un masivo uso del instrumento de control social a la gestión contractual, no solo del municipio de Manizales, sino de cualquier otra entidad estatal obligada a desarrollar procesos de contratación pública conforme a los lineamientos de la Ley 80 de 1993, Ley 1150 de 2007, Decreto 1082 de 2015 y demás normas complementarias, se estima pertinente que la propuesta de intervención ciudadana esté dispuesta en formato editable y con posibilidad de ser visibilizado y

¹² Video tutorial Parte 1: https://youtu.be/j1k_ms9mJT8 / Parte 2: <https://youtu.be/b5BdF77WWSQ>

descargado de forma gratuita por cualquier ciudadano que desee hacer uso de los mismos, bajo las condiciones que se han expuesto con anterioridad y las particularidades de uso que se indican líneas abajo.

En tal aspecto, se verificó el rol determinante que en materia de apoyo al control social y la vinculación ciudadana a la gestión pública les ha definido la Ley 850 de 2003 y la Ley 1757 de 2015 a las Personerías municipales como instituciones que conforman en el ámbito local el Ministerio Público aunado a que, en consideración de la Ley 136 de 1994 están dadas para, entre otras actividades, velar porque se dé adecuado cumplimiento en el municipio a la participación de las asociaciones profesionales, cívicas, sindicales, comunitarias, juveniles, benéficas o de utilidad común no gubernamental sin detrimento de su autonomía, con el objeto de que constituyan mecanismos democráticos de representación en las diferentes instancias de participación, control y vigilancia de la gestión pública municipal que establezca la Ley así como a promover la creación y funcionamiento de las veedurías ciudadanas y comunitarias.

En consecuencia, el personero municipal de Manizales aprobó la publicación de la propuesta de intervención ciudadana en la página web de la Personería de Manizales¹³, teniendo en cuenta que esta es una de las instituciones directamente relacionadas por la Ley 850 de 2003 y la Ley 1757 de 2015 obligadas a brindar apoyo y gestionar medios que faciliten el principio de participación ciudadana y de manera específica el control social a la gestión pública.

Así, el poder habilitar la referida propuesta de intervención ciudadana en una página web de una entidad que tiene duración indefinida y que dentro de su misionalidad está la obligación de promover y facilitar el principio de democracia participativa, permite de un lado, legitimar el proceso de disposición del instrumento y, de otro, que la descarga y uso de los formatos se puede realizar de manera indefinida y de forma gratuita, sin limitación de oportunidades por cada usuario, así como el hecho que se pueden acceder a los mismos desde cualquier lugar, en cualquier hora y fecha, promoviendo de esta forma el ejercicio del control social como un deber y derecho del ciudadano no solo a nivel local, sino también en el plano regional y nacional.

De igual forma, se activó un proceso de promoción mediante conferencias virtuales orientadas por los autores de la iniciativa, así como la entrega impresa y socialización del uso de los formatos que componen la iniciativa de intervención ciudadana a algunos ciudadanos que hacen parte de veedurías ciudadanas que se encuentran habilitadas en el municipio de Manizales y cuyo objeto de control tiene relación con la ejecución de recursos públicos, entre ellas, se resalta la veeduría en contratación estatal de Manizales, así como el grupo de estudio veeduría-observatorio en contratación estatal, conformado por estudiantes del Programa de Derecho de la Universidad Católica Luis Amigó – Sede Manizales e integrantes del Semillero de investigación en contratación estatal de la misma Universidad, quienes hicieron apropiación del instrumento, al punto de convertirlo en la herramienta esencial a través de la cual vienen realizando la intervención de verificación de requisitos contractuales en la etapa de proyecto.

¹³ <http://www.personeriademanizales.gov.co/tema/instancias-de-participacion>

4.6 Beneficios de la propuesta de intervención ciudadana

En síntesis, los beneficios que ofrece la propuesta de intervención son los siguientes:

- La propuesta de intervención ciudadana representa una oportunidad para que las personas interesadas en ejercer actos de control social a la gestión contractual del municipio de Manizales y de cualquier otra Entidad pública puedan constatar de manera secuencial el cumplimiento o incumplimiento de los requisitos normativos en la materia ya indicada.
- Los ciudadanos pueden diligenciar propuesta de intervención ciudadana de verificación contractual de forma continua o discontinua sin que se afecte el resultado final o los avances de verificación que se vayan realizando de conformidad con la disponibilidad de tiempo de cada interesado.
- La propuesta de intervención ciudadana para su desarrollo y utilidad no requiere de conectividad a internet ni de niveles medios-altos en el uso de sistemas informáticos por parte de quien la desee utilizar de forma virtual, lo cual permite que se active tanto en las áreas urbanas, así como en las rurales.
- La propuesta de intervención ciudadana de acuerdo con el formato editable en el que se encuentra diseñado y puesto a disposición, puede descargarse y utilizarse de forma impresa, lo cual facilita su uso por parte de los ciudadanos que carezcan de equipos de cómputo o de manejo básico de sistemas informáticos.
- La propuesta de intervención ciudadana permite saber a quién lo utilice qué hacer en caso de constatare situaciones que constituyan irregularidades dentro de una actuación de índole contractual que se haya decidido revisar, para lo cual, describe la actividad a realizar y le facilita modelos de queja o denuncia a para que el ciudadano evidencie ante la autoridad competente la anomalía.
- La propuesta de intervención ciudadana se puede utilizar de forma ilimitada, su reproducción es gratuita y se encuentra habilitado en la página institucional de la Personería de Manizales, sin ningún condicionamiento de derechos de autor para su uso y disposición.
- La propuesta de intervención ciudadana se puede diligenciar de manera individual o en grupo.
- Cada formato de verificación de requisitos contractuales es independiente del otro, lo cual permite que quien desee hacer uso de la propuesta de intervención ciudadana, no requiere descargar la totalidad de los formatos.
- La propuesta de intervención ciudadana es aplicable a todas las entidades públicas a que hace alusión en artículo 2 de la Ley 80 de 1993, es decir, a todas las entidades que se encuentran sometidas al régimen ordinario de contratación pública, entre las cuales se encuentran las

dependencias (Secretarías de Despacho o Unidades y Unidades) que conforman la Administración Central del municipio de Manizales.

En definitiva, la propuesta de intervención ciudadana que se socializa en este capítulo permite establecer un aporte práctico a la ciudadanía manizaleña y comunidad en general para la concreción del control social como mecanismo de participación ciudadana en la gestión contractual, tanto de las dependencias del municipio que fueron objeto de consultoría, así como de otras entidades u organismos del orden municipal, departamental o incluso nacional que se encuentren sometidas al régimen general de contratación del Estado.

Así mismo, se resalta que la propuesta diseñada permite que su uso sea práctico, con una metodología pensada en ciudadanos que carezcan de formación técnica o profesional en materia contractual y dispuesta a través de un formato editable que como tal, permite ser utilizado en el ámbito rural o urbano del municipio de Manizales o de cualquier otro ente territorial que desee hacer apropiación de la misma, ello como consecuencia que se encuentra disponible en una página web institucional de acceso público durante las 24 horas del día y sin condicionamientos de derechos de autor para su descarga y posterior uso.

CONCLUSIONES

Una de las bases fundamentales de la Constitución de 1991 fue el establecimiento del Estado colombiano como un Estado Social de Derecho, democrático y participativo, lo cual, constitucionalizó el control social, concibiéndose este como un proceso de la comunidad y para la comunidad, diseñado para que se ejerzan derechos y se asuman obligaciones, buscando legitimar los ciudadanos para que sean partícipes de la transformación social, a través de acciones y prácticas totalmente autónomas, partiendo del interés de cada ciudadano. Esta descripción se plantea de manera teórica, pero existe una desigualdad evidente entre el universo trazado por la Constitución que describe lo que es la democracia como sistema, con sus mecanismos de participación, que se enfrenta a una realidad que es la ciudadanía quien se queja de la democracia, demanda sus derechos, pero se queda corta en el cumplimiento de sus deberes, como lo es la defensa de los bienes y recursos públicos.

En tal sentido, el control social como expresión directa del principio de democracia participativa es un mecanismo de participación ciudadana al que se le da diferentes significados, dependiendo del papel que el ciudadano ejerza con respecto a su responsabilidad política, cada quien hace parte del proceso local coadyuvando a la subjetivación política, es decir, la interpretación de la forma como se concibe el control parte de cada ciudadano y no de una determinada legitimación de la política pública de control.

Así las cosas, es innegable la existencia de diversos controles a la contratación de la Administración Pública y en general a todos los actos del ejecutivo y si se revisa los nuevos conceptos de la Administración Pública como son la transparencia en la ejecución del recurso público, la gobernanza y la gobernabilidad, etc., se evidencia que Colombia cuenta con una política pública de participación coherente con estas teorías y no solo en el tema objeto de la presente consultoría que es el control social, sino para los demás mecanismos.

En orden con la introducción antes señalada y atendiendo el desarrollo de cada uno de los capítulos que componen el ejercicio de consultoría, se consideran las siguientes conclusiones:

1. En el marco espacio temporal en que se concretó el estudio de consultoría no se encontraron antecedentes que establezcan un análisis del ejercicio del control social en relación con la gestión contractual de las dependencias que conforman el nivel central de la Administración del municipio de Manizales, lo cual conlleva a que esta consultoría se convierta en un primer elemento orientador en torno a quienes se interesen o requieran determinar el estado de vinculación ciudadana, los medios utilizados por desarrollar ejercicios de control social y la manera como estos impactan la gestión estatal.

2. A partir de la determinación del problema objeto de consultoría y la correspondiente relación del componente teórico, histórico y normativo, es dable indicar que, si bien las entidades estatales que ejecutan recursos públicos y que están cobijadas por el marco ordinario del sistema de contratación que establece la Ley 80 de 1993 se encuentran obligadas a ejercer convocatorias a la ciudadanía para

que esta si a bien lo tiene, ejerza actos de control social a la gestión contractual que las mismas emprendan, tal situación se cumple en la mayoría de los eventos bajo un criterio estrictamente formal, no práctico. Es decir, se convoca a la ciudadanía en términos generales para dar cumplimiento al condicionamiento que así lo indica y no como desarrollo de la participación ciudadana en la gestión definida como política del Sistema Integrado de Planeación y Gestión MIPG y la política pública de participación democrática establecida en el artículo 2 de la Ley 1757 de 2015.

3. Las entidades estatales dentro de las cuales se encuentran las que conforman la Administración Central de Manizales, están obligadas a realizar convocatoria a los veedores ciudadanos y la ciudadanía en general para el desarrollo de tres (3) de las cinco (5) modalidades de selección revisadas (Licitación Pública, Selección Abreviada y Concurso de Méritos). En esa línea, en el desarrollo de la consultoría se encontró que, de 63 contratos configurados mediante las modalidades previamente indicadas, el 100% de ellos cuentan con invitación formal a ejercer control social en los documentos del proceso (pliegos definitivos o actos administrativos de apertura).

Lo anterior, aunque constituya una cifra positiva en lo que respecta con el cumplimiento del deber legal, ello no constituye por sí mismo el ejercicio y materialización del principio de democracia participativa ni menos aún de control social a la gestión pública del Estado, en tanto, se trata solo de la observancia de un requisito o condición que el legislador la ha determinado a las entidades obligadas al régimen ordinario contractual, cuyo incumplimiento ocasiona riesgo de investigación y posible sanción de orden disciplinario o administrativo a quien tenga el deber de formular tal tipo de invitación.

4. En materia específica de la temática que desarrolló la consultoría, se advierte un doble incumplimiento de mandatos constitucionales: de un lado, se constató que la ciudadanía manizalita no hace participación activa en la gestión pública contractual del municipio en los términos del numeral 6 del artículo 95 de la constitución nacional y, de otro, la ausencia de cumplimiento por parte de la Administración Central de Manizales de lo señalado en el artículo 103 constitucional que definió como obligación a cargo del Estado el promover y apoyar activamente las diferentes expresiones asociativas de la sociedad civil sin detrimento de su autonomía.

5. La no intervención ciudadana en el ejercicio de gestión pública envía un mensaje de indiferencia social en torno a la suerte que puedan verse expuestos los objetivos o metas que busca satisfacer cada acto de compra pública. Una de las causas que conlleva a esta apatía es la cantidad de etapas y la complejidad de las modalidades contractuales; he aquí la necesidad de simplificar el proceso de revisión de documentos a través de una herramienta idónea que les permita a los ciudadanos y veedores de Manizales realizar seguimiento a la actividad contractual.

6. Otra de las situaciones que limitan el ejercicio de intervención ciudadana en el marco de la gestión pública contractual, dentro de las cuales se encuentran Secretarías de Despacho o Unidades y Unidades que conforman la Administración Central de Manizales, se relaciona con la publicidad de los actos de la Administración, en tanto, la realidad enseña que estos no están disponibles en formatos y medios de fácil acceso al público en general, lo que propicia que se deban solicitar a través del

derecho de petición que, si bien garantiza el acceso a la información, la regulación legal de tal instrumento conlleva a que la misma sea suministrada en unos plazos que se encuentran alejados de todo criterio de inmediatez.

7. En cuanto refiere a las oportunidades que los ciudadanos logran para acceder a la información de ejecución de recursos públicos y de índole contractual, se causa dificultad en la interpretación y uso de la información dada las características técnicas en la que la misma se reproduce, lo que de contera propicia desánimo en quienes pretenden materializar actos de control social a la gestión pública contractual que se generan de forma cotidiana por parte de las entidades que conforman la institucionalidad del Estado que en el marco de este ejercicio, se encuentra representado por el municipio.

8. El Estado colombiano ha propiciado estrategias que contribuyan a la materialización de los mandatos dados en el artículo 103 constitucional. En tal sentido, desde el año 2003 se verifica la configuración de un instrumento de formación en materia de control social con enfoque teórico conceptual denominado Plan Nacional de Formación Control Social a la Gestión Pública, el cual contiene un módulo específico de control social a la compra pública que en la práctica se complementa con las guías para ciudadanos diseñadas en la misma materia por parte de la Agencia Nacional de Contratación Colombia Compra Eficiente.

9. Pese a la legitimidad constitucional y legal que se verifica en Colombia en torno a la aplicación del control social a las diferentes actuaciones del Estado y la existencia de instrumentos de formación en control social a la gestión contractual del Estado, los ciudadanos de Manizales no han realizado un proceso de apropiación, reconocimiento y uso de estos últimos, entre otras razones porque los mismos no han sido objeto de un proceso de una socialización con la comunidad, aunado a que se encuentran estructurados en un lenguaje de tecnicismos propios del sistema contractual y sin un método de orientación que los haga prácticos para quienes los utilicen.

10. Habiendo notado la ausencia de estrategias de formación pedagógicas que contribuyan a formalizar el ejercicio de control social a la contratación pública que se desarrolla en el municipio de Manizales, se llegó al establecimiento en esta consultoría de un instrumento de intervención ciudadana que en términos dinámicos y prácticos contribuye a facilitar a los ciudadanos organizados y no organizados la verificación de requisitos contractuales y detección de irregularidades comunes en el marco de la gestión contractual de las entidades del Estado que ejecutan recursos públicos.

RECOMENDACIONES

1. Como resultado de la consultoría, se recomienda a las dependencias que conforman el nivel central de la Administración Municipal de Manizales establecer tácticas de convocatoria al ejercicio del control social en términos comprensibles y estratégicos, de modo tal que se supere el cumplimiento estrictamente formal que se ha venido realizando por parte de las mismas en torno a la invitación que se hace a la ciudadanía para que realice control a la gestión contractual que las mismas realizan de forma cotidiana.
2. Que las tácticas de convocatoria que se adopten enfocadas a incentivar el control social en el marco de los procesos contractuales tengan presente criterios de enfoque diferencial que asuma las particularidades y derechos de cada sector social de manera que las mismas se realicen en términos de equidad, sin dejar de lado las limitaciones ciudadanas asociadas a la ausencia de conectividad, dominio de medios tecnológicos, así como comprensión en materia de tecnicismos propios del proceso de compra pública en Colombia.
3. Se recomienda a las universidades y demás instituciones de educación superior, a las organizaciones sin ánimo de lucro con sede en el municipio y, a las entidades que conforman el Ministerio Público en el ámbito local (Procuraduría, Personería y Contraloría) para que articulen y desarrollen acciones en favor de estimular a los grupos organizados de ciudadanos (veedurías ciudadanas) y ciudadanía manizaleña en general en el reconocimiento, apropiación y uso de estrategias de formación en control social como lo es el Plan Nacional de Formación en Control Social y las guías para ciudadanos implementadas por la Agencia Nacional de Contratación Colombia Compra Eficiente, de modo tal que logre una vinculación activa y permanente de los mismos en la gestión contractual que adelantan las entidades públicas del orden central del municipio.
4. Se establece la necesidad que los organismos de control y los ciudadanos en el rol de veedores de lo público, realicen ejercicios constantes de verificación a la Administración Central del municipio de Manizales en aras de constatar el cumplimiento que se le está dando a lo dispuesto por el artículo 2 de la Ley 1757 de 2015, en el entendido que todas las entidades del Estado deberán diseñar, mantener y mejorar espacios que garanticen la participación ciudadana en todo el ciclo de la gestión pública (diagnóstico, formulación, implementación, evaluación y seguimiento) así como a lo definido en la dimensión número tres y la política número ocho del Modelo Integrado de Planeación y Gestión MIPG, denominada: Participación Ciudadana en la Gestión.
5. Uno de los productos de esta consultoría fue el diseño de un instrumento de verificación de requisitos contractuales que contribuye a desarrollar la labor de control social, desde las veedurías ciudadanas, como también a cualquier ciudadano interesado en el tema, por lo tanto, se recomienda darle un máximo de difusión a esta herramienta por parte de las diferentes dependencias que conforman la Administración Central de Manizales, así como de la Personería Municipal y demás entes estatales que realizan los controles institucionales.

6. Conforme con la indicación que antecede, se recomienda a los ciudadanos manizalistas reconocer y hacer apropiación de la propuesta de intervención ciudadana que se socializa en el capítulo 4, toda vez que, al ponerse en práctica la misma, se propicia la activación del principio de participación ciudadana representado en el ejercicio del control social a la gestión pública contractual, el cual se realizaría de forma ordenada y como consecuencia se aminoran los riesgos de configuración de situaciones irregulares que van en contra de los fines del Estado y de la malversación de recursos públicos.

7. Se recomienda a los veedores ciudadanos ejercer su labor de la mano con los entes de control del municipio de Manizales como son la Procuraduría Regional y Provincial, la Contraloría Municipal y la Personería Municipal, con el fin de establecer una continua comunicación y acompañamiento en el momento de denunciar situaciones asociadas a la no facilitación de información pública, así como cuando se evidencien vicios en los procesos contractuales de modo tal que se fortalezca el rol del veedor y su capacidad de acción.

8. En el contexto de deslegitimidad de los gobernantes, y en general de lo que tiene que ver con el poder político y direccionamiento institucional, además de la vigencia de un marco legal, lo que se recomienda es la acción decidida de los administradores que facilite la interacción continua entre gobernantes y gobernados y no que se les vea como una contraparte; la facilitación de escenarios de comunicación efectiva incrementará la formación de la opinión pública y un fortalecimiento de lo que se denomina sociedad civil.

9. Ante el aumento considerable de inconformidad ciudadana en torno al compromiso y ejecución de recursos públicos del Estado, situación que se da a través de las redes sociales o espacios informales de socialización, de forma genérica, sin referencia específica a situaciones puntuales y de paso, en términos jocosos que le restan todo grado de formalidad, se recomienda a la ciudadanía canalizar tal tipo de manifestación mediante los canales institucionales de los organismos del control del Estado y haciendo uso de instrumentos como el que se plantea en esta consultoría que hagan viable la inconformidad desde un punto de vista procesal.

10. Finalmente, se recomienda a la ESAP que frente a futuros ejercicios de consultoría en el marco de la Maestría en Administración Pública se verifique la efectividad que pueda representar la estrategia de intervención ciudadana propuesta, de modo tal que la misma se fortalezca o reformule desde los fines originales que se le imprimieron.

BIBLIOGRAFÍA

- Alcaldía de Manizales (21 de diciembre de 2018). Decreto por el cual se liquida el presupuesto general de rentas y gastos para la vigencia fiscal de 2018. [Decreto 0991 de 2017].
- Alcaldía de Manizales (22 de diciembre de 2017). Decreto por el cual se liquida el presupuesto general de rentas y gastos para la vigencia fiscal de 2019. [Decreto 0786 de 2018].
- Alcaldía de Manizales. (s.f.). *Información general*. <https://manizales.gov.co/informacion-general/>
- Alcaldía Mayor de Bogotá. (2019). *CONPES D.C. 01. Política pública distrital de transparencia, integridad y no tolerancia con la corrupción*.
http://www.sdp.gov.co/sites/default/files/conpes_01_transparencia_versionfinal.pdf
- Almond, G. A., Verba, S. (2007). *The civic culture*. Princeton University Press, Princeton.
- Álvarez E., L. (1998), "Participación Ciudadana y nueva cultura política en la Ciudad de México", en *Acta Sociológica*, núm. 22, enero-abril 1998. Facultad de Ciencias Políticas y Sociales. Universidad Nacional Autónoma de México. México, pp. 9-24.
- Angarita, C. (1996). *Soberanía del pueblo y poder constituyente*. Editorial Gazeta.
- Angarita, J. (2018). Colombia: país donde abundan las Leyes y escasea la legalidad. *Razón Crítica*, (4), 195-217.
- Ángel, B. J. (2016). *Participación ciudadana y control social: Retos para las veedurías*. Universidad Militar Nueva Granada.
- Araújo Oñate, R. M., Brewer-Carías, A., Flores Henao, J. A., Herdegen, M., García López, L. F., Monroy-Cabra, M. G., & Rodríguez, G. A. (2011). *Retos de la democracia y de la participación ciudadana*. Universidad del Rosario.
- Aristóteles (2007). *Política*, Madrid: Editorial Alianza.
- Ariza, J. (2016). Redes sociales y su influencia en la participación y movilización ciudadana. *Negonotas Docentes*, (7), 57-65.
- Arnau, J., & Bono, R. (2008). Estudios longitudinales de medidas repetidas: Modelos de diseño y análisis. *Escritos de Psicología (Internet)*, 2(1), 32-41.
- Arnstein, S. R. (1969). A ladder of citizen participation. *Journal of the American Planning Association*, 35(4), 216-224.
- Arribas, M. (2004). Diseño y validación de cuestionarios. *Matronas profesión*, 5(17), 23-29.
- Atienza, M. (2013). *Curso de argumentación jurídica*. Madrid: Trotta.
- Bachelet, M. (2018, 9 de Marzo). *Libertad y desarrollo*, 1341 (1), 1-8. <https://lyd.org/wp-content/uploads/2018/03/TP-1341-BALANCE-GBNO-BACHELET.pdf>
- Bacqué, M., Rey, H. y Sintomer, I. (2005). *Gestion de proximité et démocratie participative. Une perspective comparative. Recherches*. La Découverte.
- Bergua, J. A. (2009). *Sociología de la política*. Zaragoza: Mira Editores.
- Bobbio, N. (1996). *Derecha e izquierda. Razones y significados de una distinción política*. Madrid: Taurus.
- Camacho, J. A. (2018). La importancia de la participación ciudadana en las relaciones intergubernamentales: un análisis desde el enfoque de la gobernanza. *Encrucijada, Revista Electrónica del Centro de Estudios en Administración Pública*, (29), 20-47.
- Cámara de Comercio de Bogotá. (s.f). *Preguntas más frecuentes sobre control social y veedurías*. Cartilla N. II. <https://docplayer.es/13875204-Preguntas-control-social-y-veedurias-cartilla-no-ii-mas-frecuentes-sobre.html>
- Castillo, L. (2004). *Análisis documental*. Tema 5. Segundo cuatrimestre. Biblioteconomía.
<https://www.uv.es/macass/T5.pdf>

- CLAD. (10 de octubre de 2013). *Carta Iberoamericana de los Derechos y Deberes del Ciudadano en Relación con la Administración Pública*.
- CLAD. (2009). *Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana en la Gestión Pública*.
<http://old.clad.org/documentos/declaraciones/carta-iberoamericana-de-participacion-ciudadana>
- Comisión Nacional Ciudadana para la Lucha Contra la Corrupción. (2016, diciembre). La corrupción triunfa en donde la ciudadanía calla. VI informe de seguimiento de compromisos de anticorrupción.
http://www.anticorrupcion.gov.co/SiteAssets/Paginas/Informes_CNCLCC/sexta-informe-CNCLCC.pdf
- Congreso de Colombia. (11 de julio de 1994). Ley de Servicios Públicos Domiciliarios. [Ley 142 de 1994]. DO: 41.433.
- Congreso de Colombia. (12 de julio de 2011). Ley por la cual se introducen medidas para la eficiencia y la transparencia en la Ley 80 de 1993. [Ley 1150 de 2007]. DO: 46.691.
- Congreso de Colombia. (16 de julio de 2007). Por la cual se dictan normas orientadas a fortalecer los mecanismos de prevención, investigación y sanción de actos de corrupción y la efectividad del control de la gestión pública.. [Ley 1474 de 2011]. DO: 48.128.
- Congreso de Colombia. (19 de julio de 1994). Ley Orgánica del Plan de Desarrollo. [Ley 152 de 1994]. DO: 41.450.
- Congreso de Colombia. (19 de noviembre de 2003). Ley por la cual se reglamentan las veedurías ciudadanas. [Ley 850 de 2003]. DO: 45.376.
- Congreso de Colombia. (21 de agosto de 1999). Ley por la cual se define y reglamenta el acceso y uso de los mensajes de datos, del comercio electrónico y de las firmas digitales, y se establecen las entidades de certificación y se dictan otras disposiciones. [Ley 527 de 1999]. DO: 46.673.
- Congreso de Colombia. (28 de octubre de 1993). Estatuto General de Contratación de la Administración Pública. [Ley 80 de 1993]. DO: 41.094.
- Congreso de Colombia. (30 de diciembre de 1998). Ley por la cual se dictan normas sobre la organización y funcionamiento de las entidades del orden nacional. [Ley 489 de 1998]. DO: 43.464.
- Congreso de Colombia. (30 de junio de 2015). Ley por medio de la cual se regula el Derecho Fundamental de Petición. [Ley 1755 de 2015]. DO: 49.559.
- Congreso de Colombia. (31 de agosto de 2001). Ley por la cual se modifica parcialmente la Ley 142 de 1994. [Ley 689 de 2001]. DO: 44.537.
- Congreso de Colombia. (31 de mayo de 1994). Ley por la cual se dictan normas sobre mecanismos de participación ciudadana. [Ley 134 de 1994]. DO: 41.373.
- Congreso de Colombia. (5 de agosto de 1998). Ley por la cual se desarrolla el artículo 88 de la Constitución Política de Colombia en relación con el ejercicio de las acciones populares y de grupo. [Ley 472 de 1998]. DO: 43.357.
- Congreso de Colombia. (6 de julio de 2015). Ley por la cual se dictan disposiciones en materia de promoción y protección del derecho a la participación democrática.. [Ley Estatutaria 1757 de 2015]. DO: 49.565.
- Congreso de Colombia. (6 de junio de 1995). Ley por la cual se dictan normas tendientes a preservar la moralidad en la Administración Pública. [Ley 190 de 1995]. DO: 41.878.
- Congreso de Colombia. (6 de marzo de 2014). Ley de Transparencia y del Derecho de Acceso a la Información Pública Nacional. [Ley 1712 de 2014]. DO: 49.084.
- Consejo de Manizales. (11 de diciembre de 2019). Acuerdo por el cual se establece el presupuesto general de rentas y gastos del municipio de Manizales para la vigencia fiscal de 2020. [Acuerdo 1045 de 2019].

- Consejo de Manizales. (15 de diciembre de 2016). Acuerdo por el cual se establece el presupuesto general de rentas y gastos del municipio de Manizales para la vigencia fiscal de 2017. [Acuerdo 0927 de 2016].
- Constitución política de Colombia. [Const.] (2009) Recuperado de <http://www.constitucioncolombia.com>
- Creswell, J. (2005) Educational research: Planning, conducting, and evaluating quantitative and qualitative research. (2a. ed.), en Hernández, S.; Fernández; Baptista (2006). Metodología de la Investigación. Cuarta Edición. Bogotá: Mc Gran Hill.
- Cunill, G. N. (1997), Repensando lo público a través de la sociedad. Nuevas formas de gestión pública y representación social. Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo. Caracas, Nueva Sociedad.
- Cunill, G. N. (2004). «Balance de la participación ciudadana en las políticas sociales. Propuesta de un marco analítico». México: IIS/Comesco/Indesol.
- Dagnino, E. (2006). Sociedad civil, participación y ciudadanía: ¿de qué estamos hablando? En E. Isunza y A. Olvera (coords.), *Democratización, rendición de cuentas y sociedad civil. Participación ciudadana y control social* (pp. 223–244). Ciesas y Universidad Veracruzana.
- Declaración de Mar del Plata. (2005, 5 de noviembre). Cuarta Cumbre de las Américas, Mar del Plata, Argentina.
http://www.iin.oea.org/DECLARACIONES/declaracion_IV_Cumbre_de las_Americas.htm
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística. (2017). *Encuesta de cultura política (ECP)*. Recuperado el 17 de julio, 2020, de <https://www.dane.gov.co/index.php/comunicados-y-boletines/estadisticas-sociales/cultura-politica>
- Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas. (2016). *Estimaciones de población municipal total por sexo y edad 2005 – 2017*. <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/demografia-y-poblacion/proyecciones-de-poblacion>
- Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas. (2018). *Estimaciones de población municipal total por sexo y edad 2018*. <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/demografia-y-poblacion/proyecciones-de-poblacion>
- Departamento Nacional de Planeación. (2003). *CONPES 3249. Política de contratación pública para un estado gerencial*. <https://www.ani.gov.co/conpes-3249-de-2003>
- Departamento Nacional de Planeación. (2009). *CONPES 3620. Lineamientos de política para el desarrollo e impulso del comercio electrónico en Colombia*. <https://habeasdatacolombia.uniandes.edu.co/wp-content/uploads/conpes-3620-comerci-electronico-9-nov-2009.pdf>
- Departamento Nacional de Planeación. (2010) *CONPES 3785. Política nacional de eficiencia administrativa al servicio del ciudadano y concepto favorable a la nación para contratar un empréstito externo con la banca multilateral hasta por la suma de USD 20 millones destinado a financiar el proyecto de eficiencia al servicio del ciudadano*.
<https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Normograma/CONPES%203785%20de%202013.pdf>
- Departamento Nacional de Planeación. (2010). *CONPES 3650. Importancia estratégica de la estrategia de gobierno en línea*. <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Economicos/3650.pdf>
- Departamento Nacional de Planeación. (s.f.). *Gestión Contractual Pública*.
<https://www.dnp.gov.co/DNP/gestion/buen-gobierno/programas-estrategicos-para-el-buen-gobierno/Paginas/gestion-contractual-publica.aspx>
- Díaz, M. S., & Vega-Valdés, J. C. F. (2003). Algunos aspectos teórico-conceptuales sobre el análisis documental y el análisis de información. *Ciencias de la Información*, 34(2), 49-60.

- Díaz, B. L., Torruco-García, U., Martínez-Hernández, M., & Varela-Ruiz, M. (2013). La entrevista, recurso flexible y dinámico. *Investigación en educación médica*, 2(7), 162-167.
- Dulzaides, M., y Molina, A. (2004). Análisis documental y de información: dos componentes de un mismo proceso. *ACIMED* v.12 n.2. versión impresa ISSN 1024-9435. Ciudad de la Habana.
- Escuela de Administración. (s.f.). Seminario de Investigación I: Sillabus del curso [Documento de Consultoría, Universidad del Rosario] <http://www.urosario.edu.co/Escuela-de-Administracion/Documentos/Sillabus/SYLLABUS-SEMINARIO-DE-INVESTIGACION-I.pdf>
- Escuela de Administración. (s.f.). Seminario de investigación II: Sillabus del curso [Documento de Consultoría, Universidad del Rosario] <https://www.urosario.edu.co/Escuela-de-Administracion/Documentos/Sillabus/SYLLABUS-SEMINARIO-DE-INVESTIGACION-II.pdf>
- Fernández, P. (2018, 3 de marzo). Bachelet nos dejó un Chile mejor, aunque no más rico. *The New York Times en Español*. <https://www.nytimes.com/es/2018/03/14/espanol/opinion/opinion-fernandez-bachelet-chile-mejor.html>
- Fernández, S. F., Sánchez, J. M. C., Córdoba, A., & Largo, A. C. (2002). Estadística descriptiva. Esic Editorial.
- Gaudichaud, F. (2014, mayo). “Progresismo transformista”, neoliberalismo maduro y resistencias sociales emergentes: un análisis del nuevo gobierno Bachelet en Chile. *Observatorio Social de América Latina – OSAL*, 35. https://www.clacso.org.ar/libreria-latinoamericana/libro_por_programa_detalle.php?id_libro=875&campo=programa&texto=6
- Giner, S., & Arbós, X. (2000). La cultura de la democracia: el futuro (Vol. 212). Ariel.
- Gonzales, F. (2009). La evolución de Darwin al genoma. Cátedra de divulgación de la ciencia. Universidad de Valencia, España.
- Guillen, A., Saenz, K., Badii, M. H. & Castillo, J. (2009). Origen, espacio y niveles de participación ciudadana. *Daena: International Journal of Good Conscience*. 4(1), 179-193.
- Gutiérrez, T. A. (2008). *Formación ciudadana para fortalecer la democracia*. (Vol.8, No.3), 1-10.
- Gutiérrez, T. A. y Pulgarín, S. M. (2009, Enero–abril). Formación ciudadana: ¿utopía posible! *Revista Educación y Pedagogía*, 21 (53), 33–48.
- Hernández, S.; Fernández; Baptista (2006). Metodología de la Investigación. Cuarta Edición. Bogotá: Mc Gran Hill.
- Hernández. A. (27 de mayo 2010). La participación ciudadana en Bogotá, 1990-2010 Discursos, trayectorias, expectativas y limitaciones. *REVISTA UNIANDES, Colombia Internacional*, 71, 85-107.
- Hernández-Sampieri, R., y Mendoza Torres, C. P. (2018). *Metodología de la investigación: las rutas cuantitativa, cualitativa y mixta*. McGraw-Hill.
- Herrera Camargo, M. L. (2017). *La Política de Participación Ciudadana en Bogotá D.C. Colombia y Santiago de Chile, en el marco de la Gobernabilidad democrática y la Gobernanza 2012 – 2016. Ciencias Política*. [Tesis de maestría, Universidad Nacional de Colombia]. Repositorio Institucional UN. <http://bdigital.unal.edu.co/64636/1/52845106.2018.pdf>
- Hirschman, A. O. (1977). *Salida, voz y lealtad: respuestas al deterioro de empresas, organizaciones y estados*. Fondo de Cultura Económica.
- Iglesias, R. C. P. (2016). *El control social en la contratación pública* [Tesis de maestría, Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador]. Repositorio Institucional del Organismo de la Comunidad Andina, CAN. <http://hdl.handle.net/10644/5389>
- Instituto para la Democracia y la Asistencia Electoral - IDEA Internacional. (2009). *Gestión Pública, Material de Consultoría*.

- [http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/8453BD9D9F57489405257C0C0014A7FC/\\$FILE/Gestión_Pública.pdf](http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/8453BD9D9F57489405257C0C0014A7FC/$FILE/Gestión_Pública.pdf)
- Insunza, A. (2005). *Bachelet La Historia No Oficial*. Santiago de Chile: Debate. ISBN 956-8410-01-5.
https://es.wikipedia.org/w/index.php?title=Michelle_Bachelet&oldid=127779064
- Kerlinger, F. N y Lee, H. B (2002). *Investigación del comportamiento: Métodos de investigación en ciencias Sociales*. México: McGraw. Hill Interamericana Editores.
- Latorre, I. E. L., y Tamayo Guisao, E. J. (2015). *Participación ciudadana y democracia experimentalista en la constitución política de 1991: Análisis de una realidad local en Colombia*. Universidad Sergio Arboleda.
- Lechner, N. (1990). *¿Son compatibles modernidad y modernización?: el desafío de la democracia latinoamericana* (No. 440). CHILE: FLACSO.
- Lechner, N. (2000). "Nuevas Ciudadanías". *Revista de Estudios Sociales*, número 5, enero, Bogotá: Universidad de los Andes.
- Ligarreto, B. L. M. (2017). *Participación Social en el Acuerdo Final para la construcción de una Paz Estable y Duradera* [Tesis de maestría, Universidad Nacional de Colombia]. Repositorio Institucional UN. <http://bdigital.unal.edu.co/64822/136/LauraLigarreto.2018.pdf>
- Mafra, O. L. M., y Aguirre Olivares, E. (2014). *Control social a la contratación estatal* [Consultoría de grado de pregrado, Universidad de San Buenaventura]. Biblioteca Digital Universidad de San Buenaventura.
http://bibliotecadigital.usb.edu.co/bitstream/10819/2506/1/Control_Social_Contratacion_Estatal_Aguirre_2014.pdf
- Magendzo, A. (2000). Dilemas y tensiones en torno a la educación en derechos humanos en democracia. Recuperado de <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/4/1840/34.pdf>
- Martín, F. A. (2011). *La encuesta: una perspectiva general metodológica* (Vol. 35). CIS.
- Mayntz, R. (2001), «El Estado y la sociedad civil en la gobernanza moderna», *Reforma y Democracia* 21.
- Melo, B. C. R. (2021). *Contratación estatal: Manual teórico-práctico* 4a Edición. Ediciones de la U, pág. 108.
- Miles, M. B y Huberman, A. M. (1994). *Qualitative data analysis: An expanded sourcebook*. 2ª ed. Thousand Oaks: Sage Publications.
- Ministerio del Interior (s.f.). *Cartilla de control social*.
<https://www.mininterior.gov.co/sites/default/files/cartilla.pdf>
- Ministerio del Interior y Seguridad Pública. (2016). *Encuesta Nacional Urbana de Seguridad Ciudadana 2016*. <http://www.seguridadpublica.gov.cl/encuestas/encuesta-nacional-urbana-de-seguridad-ciudadana-2016/>
- Morelli, S. (2014). *Experiencias de control social a la gestión pública. Evaluación de casos*. Imprenta nacional de Colombia.
- Múnica Ruiz, L. (1999). Los estudios sobre la participación en Colombia. *Revista Análisis Político*, No.36. Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales. UN, Universidad Nacional de Colombia, Santa fe de Bogotá, Colombia: Disponible en:
<http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/colombia/assets/own/analisis%20politico%2036.pdf>
- Muñoz, L. M. T. (1996). *Democracia y participación ciudadana: El nuevo orden constitucional y legal*. Editorial Gazeta.
- Muñoz, M. (1994). *Democracia y participación ciudadana: el nuevo orden constitucional y legal*. Bogotá: Universidad Pedagógica Nacional.

- Obaya A y Ponce R (2010). Evaluación del aprendizaje basado en el desarrollo de competencias. *Contactos* 76, 31-37.
- Ocampo, J. A. (2003). Educación: clave para el fortalecimiento de la democracia. Aprender para el futuro: educación para la convivencia democrática, Madrid: Santillana, 47-51.
- Organización de los Estados Americanos (2003). *Carta democrática interamericana*.
https://www.oas.org/OASpage/esp/Publicaciones/CartaDemocratica_spa.pdf
- Ostrom E. (2004, febrero). Comprender la acción colectiva. En R. S. Meinzen-Dick y M. Di Gregorio (Compiladores), *Acción colectiva y derechos de propiedad para el desarrollo sostenible* (Resumen 2 de 16). IFPRI. <https://observatoriosociales.files.wordpress.com/2012/06/1accion-colectiva.pdf>
- Ostrom, E. (2004). Acción colectiva y derechos de propiedad para el desarrollo sostenible: Comprender la acción colectiva. Punto de enfoque II. Resumen 2.
- Padrón, A. M. (2014). Marco constitucional del derecho a la educación en Venezuela. *Jessy Divo de Romero*, 82.
- Páramo, P., & Gómez, F. (1997). Actitudes hacia el medio ambiente: su medición a partir de la teoría de facetas. *Revista Latinoamericana de Psicología*, 29(2), 243-266.
- Parsons. W. (2007). *Políticas Públicas: una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas*; traducción de Atenea Acevedo, México: FLACSO México.
- Peces-Barba Martínez, G. (1983). Prólogo [Proceso y derechos fundamentales en la España del siglo XIX]. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- Pedraza Mora, A. (2015, enero–julio). La democracia participativa: Utopía o realidad. *Criterios*, 8 (1). 71-101. <https://doi.org/10.21500/20115733.2581>
- Pérez, V. (2004). *Derecho a la igualdad*. Bogotá, Defensoría del Pueblo.
- Pineda, C. F., Moreno, G. C., & Martínez, C. C. (1999). *Planeación participativa: estrategia de paz*. Consejo Nacional de Planeación.
- Pinto Molina, M. (1993). *Análisis documental: fundamentos procedimientos*.
- Plata, E. D. P. (2008). Participación ciudadana y control social: Los servicios públicos domiciliarios en Bucaramanga, Colombia. *Revista IUSTITIA*, (6), 81-101.
- Presidencia de Colombia. (13 de abril de 2012). Decreto por el cual se reglamenta el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública [Decreto 734 de 2012]. DO: 48.400.
- Presidencia de Colombia. (17 de Julio de 2013). Decreto por el cual se reglamenta el sistema de compras y contratación pública [Decreto 1510 de 2013]. DO: 48.854
- Presidencia de Colombia. (26 de mayo de 2015). Decreto Único Reglamentario del sector Administrativo de Planeación Nacional [Decreto 1082 de 2015]. DO: 36.189.
- Presidencia de Colombia. (3 de noviembre de 2011). Decreto por el cual se crea la Agencia Nacional de Contratación Pública -Colombia compra Eficiente- [Decreto 4170 de 2011]. DO: 48.242.
- Presidencia de Colombia. (9 de febrero de 1983). Decreto por el cual se expiden normas sobre contratos de la Nación y sus entidades descentralizadas y se dictan otras disposiciones [Decreto 222 de 1983]. DO: 36.189.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo [PNUD] (2004). *La Democracia en América Latina – Hacia una democracia de ciudadanos*. Buenos Aires: Programa de las Naciones Unidas.
- Przeworski, A. (2007). Acerca del diseño del Estado: una perspectiva principal-agente. En C. H. Acuña, *Lecturas sobre el Estado y las políticas públicas: retomando el debate de ayer para fortalecer el actual* (p. 763). Jefatura de Gabinete de ministros de la Nación.
- Quintana, J. M. (1989). *Sociología de la educación*. Madrid: Dickinson.

- Quintero, M., & Richter, A. (2020). ¿Cómo influye la confianza ciudadana en el manejo de la crisis del coronavirus? <https://blogs.iadb.org/ciudades-sostenibles/es/como-influye-la-confianza-ciudadana-comunidad-comportamiento-sociedad-manejo-crisis-coronavirus-covid19/>
- Ramírez, D. J. (2015). La adopción del gobierno electrónico municipal por los ciudadanos: estudio de los factores determinantes.
- Rendón, M. E., Villasís-Keeve, M. Á., & Miranda-Navales, M. G. (2016). Estadística descriptiva. *Revista Alergia México*, 63(4), 397-407.
- Restrepo, B. D. I. (1997). Relaciones Estado-sociedad civil en el campo social. Una reflexión desde el caso colombiano. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, 7, 1-16.
- Restrepo, P. A. (2011). Restricción a la participación ciudadana. *Agenda cultural*, 179, 1-4. <https://revistas.udea.edu.co/index.php/almamater/article/view/9731/8954>
- Rhodes, R. A. W. (1996), «The New Governance: Governing Without Government», *Political Studies* 44.
- Rodríguez, R. L. (2011). Derecho administrativo general y colombiano. Edición No. 16, Editorial Temis, Bogotá 2008.
- Rudas, S. M. (2017). *El control social en la contratación pública del municipio de San Francisco Cundinamarca* [Investigación de especialización, Universidad Militar Nueva Granada]. Repositorio Institucional UNMG. <https://repository.unimilitar.edu.co/handle/10654/16894>
- Ruiz, A. R. (1929). Educación social. Barcelona: Librería Religiosa.
- Sáenz, E. B. (2017). La Participación Ciudadana como Agregado en la Gestión de Gobierno. *Intersticios. Revista sociológica de pensamiento crítico*, 11(2).
- Salas La Torre, P. C. (2019). La participación ciudadana en la ejecución de los proyectos de inversión pública de la municipalidad de San Martín de Porres, 2018.
- Santos, B. S. (Coor.). (2002). *Democratizar a democracia. Os caminhos da democracia participativa*. Civilização Brasileira.
- Schneider, C. (2007). La Participación ciudadana en los gobiernos locales: contexto y cultura política Un análisis comparativo de Buenos Aires y Barcelona. Universitat Pompeu Fabra.
- Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo de Chile –Subdere. (2014, 11 de Marzo). Programa de gobierno Michelle Bachelet 2014-2018. www.subdere.gov.cl/sala-de-prensa/programa-de-gobierno-michelle-bachelet-2014-2018-2.
- Todd, Z., Nerlich, B., & McKeown, S. (2004). Introduction. En Z. Todd, B. Nerlich, S. McKeown & D. Clarke (Eds.), *Mixing methods in psychology* (pp. 3-16). Hove, East Sussex, UK: Psychology Press.
- Transparencia por Colombia (2020). La ciudadanía tiene los ojos sobre la contratación pública por crisis de Covid-19. <https://transparenciacolombia.org.co/2020/05/20/lanzamiento-ciudadania-activa-covid/>
- Unidad Didáctica: Investigación I. (2016). *Introducción a la Epistemología y Conceptos básicos en investigación* [Documento de Consultoría, Universidad de San Carlos de Guatemala] <https://investigar1.files.wordpress.com/2010/05/doc-epistemologc3ada-y-conceptos-bc3a1sicos-2016.pdf>
- Urrego, T. A. (2016). *Estado del arte del Control Social -Ciudadano a la Gestión Pública*. Medellín. Instituto Popular de Capacitación – IPC Alcaldía de Medellín. Secretaría de Participación Ciudadana.
- Vargas, S. L. A. (2017). *Control social en la contratación pública de las alcaldías locales de la ciudad de Bogotá* [Investigación de especialización, Universidad Militar Nueva Granada]. Repositorio Institucional UNMG. <https://repository.unimilitar.edu.co/handle/10654/16916>
- Vargas, M. (2019). Entrevista Semiestructurada. Realizada el, 3.

- Velásquez, F. E., González, E., Martínez, M. F., Peña, J., Arévalo, J., y Vargas J. C. (2020). *¿Qué ha pasado con la participación ciudadana en Colombia? 2003-2018* (Tomo 1). Foro Nacional por Colombia.
- Velásquez, F. (2005, diciembre). *Prácticas participativas y cambio democrático en Colombia*. En Primer Seminario de la Red de Análisis de Prácticas Participativas (RAPP) [Simposio]. CERI. París, Francia.
- Zaldivar, Á. T. (2005, 18–21 de octubre). *La transparencia y el acceso a la información como política pública y su impacto en la sociedad y el gobierno*. En X Congreso Internacional de CLAD sobre la Reforma del Estado y la Administración Pública. Santiago, Chile.
- Ziccardi, A. (1998), *Gobernabilidad y Participación Ciudadana en la Ciudad Capital*. México: Instituto de Investigaciones Sociales. Universidad Nacional Autónoma de México.
- Zuleta, E. (8 de junio 1982). *Sobre la lectura*. Medellín, Colombia.