CCE-DES-FM-17

**PARTICIPACIÓN CIUDADANA – Fundamentos constitucionales**

La participación ciudadana en las decisiones del Estado tiene fundamento en la Constitución Política. En efecto, el artículo 2 de la Constitución dispone cuáles son los fines esenciales del Estado, entre ellos, «[...] facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación [...]».

Por su parte, el artículo 270 de la Constitución atribuye a la Ley la organización de «[...] las formas y los sistemas de participación ciudadana que permitan vigilar la gestión pública que se cumpla en los diversos niveles administrativos y sus resultados». Por tanto, la participación ciudadana es un elemento fundante del pacto social sobre el que se erige el Estado colombiano.

**PARTICIPACIÓN CIUDADANA – Contratación pública**

Desde el punto de vista legal, las reglas sobre la participación comunitaria fueron fijadas por el artículo 66 de la Ley 80 de 1993. […]

La norma en cuestión dispuso que todo contrato que celebren las entidades estatales estará sujeto a la vigilancia y control ciudadano, prescribiendo así el ámbito de aplicación de la participación ciudadana en la contratación estatal. De igual manera, dicho precepto determina, entre otros aspectos, el papel de las autoridades de brindar especial apoyo y colaboración a las personas y asociaciones que realicen el control y vigilancia de la gestión pública contractual, así como el deber de suministrar oportunamente la documentación e información que requieran para el cumplimiento de tales tareas.

**PARTICIPACIÓN CIUDADANA – Veedurías ciudadanas**

La Ley 850 del 2003 reglamentó las veedurías ciudadanas como un mecanismo democrático de representación que le permite a la ciudadanía y a las diferentes formas de organización comunitaria, ejercer vigilancia sobre la gestión pública.

**CONTROL SOCIAL – Concepto – Ámbito de aplicación**

La Ley 1757 de 2015 «Por la cual se dictan disposiciones en materia de promoción y protección del derecho a la participación democrática» reglamenta el Control Social a lo Público e introduce algunos ajustes a ciertas disposiciones de la Ley 850 de 2003. Para tales efectos, define el control social como el derecho y el deber de los ciudadanos a participar, de manera individual o colectiva, en la vigilancia de la gestión pública y sus resultados, estableciendo un espectro más amplio de control y vigilancia, puesto que puede ser ejercido por todos los ciudadanos, siendo las veedurías uno de los múltiples actores para hacer control social.

Así, es preciso señalar que el control social que ejerza la ciudadanía puede practicarse en relación con todos los contratos estatales, cualquiera que sea su modalidad de contratación, toda vez que de esta manera se garantiza una verdadera gestión de vigilancia y control de los recursos públicos y se cumplen con los objetivos establecidos en artículo 64 de la Ley 1757 de 2015.

**CONVOCATORIA A VEEDURÍAS CIUDADANAS – Decreto 1082 de 2015**

El Decreto 1082 de 2015, en su artículo 2.2.1.1.2.1.5., hace referencia a las convocatorias de las veedurías ciudadanas en relación con el acto administrativo de apertura del proceso de selección. Tal precepto específicamente establece que «la Entidad Estatal debe ordenar la apertura del proceso de selección, mediante acto administrativo de carácter general, sin perjuicio de lo dispuesto en las Disposiciones Especiales para las modalidades de selección, previstas en el capítulo 2 del presente título». Dicho acto deberá señalar, entre otros aspectos, la convocatoria a las veedurías ciudadanas, en virtud de la cual se invita a estas a participar en el proceso de selección que se abre, con el propósito de que realicen el control social al mismo.

**CONVOCATORIA A VEEDURÍAS CIUDADANAS – Contratación directa**

En lo que atañe a la contratación directa, el Decreto 1082 de 2015 estableció unos procedimientos especiales que no incluyen la expedición de un acto administrativo de apertura, ni el aviso de convocatoria establecido en el artículo 2.2.1.1.2.1.2 del citado Decreto. Por ende, en atención al principio de economía en los procesos de contratación, por medio del cual no es posible adelantar procedimientos o etapas que no estén expresamente previstos en las normas, en esta modalidad de selección no se expide un acto administrativo de apertura, y en consecuencia, no hay convocatoria a las veedurías ciudadanas, en los términos del artículo 2.2.1.1.2.1.5 del Decreto 1082 de 2015.

Sin embargo, ello no impide que los ciudadanos individualmente considerados, o a través de organizaciones constituidas para tal fin, como por ejemplo, las veedurías ciudadanas, puedan participar y ejercer el control social respecto de los procesos en la modalidad de contratación directa, puesto que, se reitera, todos los contratos que celebren las entidades del Estado están sujetos a la vigilancia y control ciudadano, lo cual incluye a este tipo de contratación.

Bogotá D.C., 28/12/2020 Hora 13:46:37s

**N° Radicado: 2202013000012092**

Señora

**Emilse Amanda Rodríguez Baquero**

Bogotá D.C.

**Concepto C – 753 de 2020**

|  |  |
| --- | --- |
| **Temas:** | PARTICIPACIÓN CIUDADANA – Fundamentos constitucionales/ PARTICIPACIÓN CIUDADANA – Contratación pública /PARTICIPACIÓN CIUDADANA – Veedurías ciudadanas / CONTROL SOCIAL – Concepto – Ámbito de aplicación / CONVOCATORIA A VEEDURÍAS CIUDADANAS – Decreto 1082 de 2015 / CONVOCATORIA A VEEDURÍAS CIUDADANAS – Contratación directa |
| **Radicación:** | Respuesta a consulta 4202013000010268 |

Estimada señora Rodríguez:

En ejercicio de la competencia otorgada por el numeral 8 del artículo 11 y el numeral 5 del artículo del Decreto Ley 4170 de 2011, la Agencia Nacional de Contratación Pública − Colombia Compra Eficiente responde su consulta del 12 de noviembre de 2020.

**1. Problemas planteados**

Usted formula las siguientes preguntas:

«Dentro de los procesos de contratación directa, como contratos y convenios interadministrativos, contratos de prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión, etc., y, además, contratación de régimen especial, ¿es obligatoria y aplicable la CONVOCATORIA A VEEDURÍAS CIUDADANAS, como una cláusula más dentro de la minuta contractual? o esta convocatoria solo aplica a procesos de contratación diferentes a la contratación directa?»

**2. Consideraciones**

Para absolver los interrogantes planteados, esta dependencia analizará los siguientes temas: i) los fundamentos legales y constitucionales de la participación ciudadana en la contratación estatal; ii) el ámbito del ejercicio del control social en materia de contratación; y, finalmente, iii) la aplicación de la figura de convocatoria a las veedurías ciudadanas en la modalidad de contratación directa.

El asunto en mención ha sido abordado previamente por la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente en el concepto C-445 del 24 de julio de 2020, radicado No. 2202013000006599, en el que se trataron algunos aspectos relacionados con el control social de la contratación estatal. La tesis desarrollada en dicho concepto se expone a continuación y se complementa en lo pertinente.

**2.1. Fundamentos legales y constitucionales de la participación ciudadana en la contratación estatal**

La participación ciudadana en las decisiones del Estado tiene fundamento en la Constitución Política. En efecto, el artículo 2 de la Constitución dispone cuáles son los fines esenciales del Estado, entre ellos, «[...] facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación[...]».

Por su parte, el artículo 270 de la Constitución atribuye a la Ley la organización de «[...] las formas y los sistemas de participación ciudadana que permitan vigilar la gestión pública que se cumpla en los diversos niveles administrativos y sus resultados». Por tanto, la participación ciudadana es un elemento fundante del pacto social sobre el que se erige el Estado colombiano.

Desde el punto de vista legal, las reglas sobre la participación comunitaria en materia de contratación estatal fueron fijadas por el artículo 66 de la Ley 80 de 1993, en el que se estableció lo siguiente:

Todo contrato que celebren las entidades estatales, estará sujeto a la vigilancia y control ciudadano.

Las asociaciones cívicas, comunitarias, de profesionales, benéficas o de utilidad común, podrán denunciar ante las autoridades competentes las actuaciones, hechos u omisiones de los servidores públicos o de los particulares, que constituyan delitos, contravenciones o faltas en materia de contratación estatal.

Las autoridades brindarán especial apoyo y colaboración a las personas y asociaciones que emprendan campañas de control y vigilancia de la gestión pública contractual y oportunamente suministrarán la documentación e información que requieran para el cumplimiento de tales tareas.

El Gobierno Nacional y los de las entidades territoriales establecerán sistemas y mecanismos de estímulo de la vigilancia y control comunitario en la actividad contractual orientados a recompensar dichas labores.

Las entidades estatales podrán contratar con las asociaciones de profesionales y gremiales y con las universidades y centros especializados de investigación, el estudio y análisis de las gestiones contractuales realizadas.

La norma en cuestión dispuso que todo contrato que celebren las entidades estatales estará sujeto a la vigilancia y control ciudadano, prescribiendo así el ámbito de aplicación de la participación ciudadana en la contratación estatal. De igual manera, dicho precepto determina, entre otros aspectos, el deber de las autoridades de brindar especial apoyo y colaboración a las personas y asociaciones que realicen el control y vigilancia de la gestión pública contractual, así como de suministrar oportunamente la documentación e información que requieran para el cumplimiento de tales tareas.

En adición a la Ley 80 de 1993, existen otras normas que regulan la participación de la ciudadanía en el control social de la gestión pública, tales como las leyes 134 de 1994, 393 de 1997, 472 de 1998 y 489 de 1998, entre otras.

En particular, la Ley 850 del 2003 reguló las veedurías ciudadanas como un mecanismo democrático de representación que le permite a la ciudadanía y a las diferentes formas de organización comunitaria ejercer vigilancia sobre la gestión pública. El artículo 4 contiene el objeto de la Ley, el cual consagra lo siguiente:

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

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

Las veedurías ejercen vigilancia preventiva y posterior del proceso de gestión haciendo recomendaciones escritas y oportunas ante las entidades que ejecutan el programa, proyecto o contrato y ante los organismos de control del Estado para mejorar la eficiencia institucional y la actuación de los funcionarios públicos.

Finalmente, la Ley 1757 de 2015 «Por la cual se dictan disposiciones en materia de promoción y protección del derecho a la participación democrática» regula el Control Social a lo Público e introduce algunos ajustes a ciertas disposiciones de la Ley 850 de 2003. Para tales efectos, define el control social como el derecho y el deber de los ciudadanos a participar, de manera individual o colectiva, en la vigilancia de la gestión pública y sus resultados, estableciendo un espectro más amplio de control y vigilancia, puesto que puede ser ejercido por todos los ciudadanos, siendo las veedurías uno de los múltiples actores que pueden adelantar el control social.

En ese sentido, la participación ciudadana encuentra su fundamento en la Constitución y en la Ley, constituyéndose en un pilar fundamental en la vigilancia y control de la gestión pública, en especial de la contratación estatal, con miras a la correcta inversión de los recursos públicos.

**2.2. El control social se puede ejercer sobre cualquier modalidad contractual**

Dentro de este análisis, resulta pertinente determinar el marco de aplicación del control social en la actividad contractual, así como las etapas del proceso de contratación en las cuales puede ejercerse la vigilancia y control de la gestión pública por parte de la ciudadanía y, por ende, de las veedurías ciudadanas.

Así, es preciso señalar que el control social que ejerza la ciudadanía puede adelantarse en relación con todos los contratos estatales, cualquiera que sea su modalidad de contratación. Lo anterior, toda vez que, de esa manera, se garantiza una verdadera gestión de vigilancia y control de los recursos públicos y se cumplen con los objetivos establecidos en artículo 64 de la Ley 1757 de 2015[[1]](#footnote-1). En relación con este punto, el artículo 65 de la Ley 1757 de 2015 establece lo siguiente:

Salvo los aspectos que sean reservados, todos los niveles de la administración pública pueden ser objeto de vigilancia ciudadana.

En particular, todo contrato que celebren las instituciones del Estado estará sujeto a la vigilancia por parte de las personas, entidades y organizaciones que quieran hacerlo, de conformidad con la normatividad vigente en la materia. En tal sentido, las entidades del Estado y las entidades privadas que presten servicios públicos domiciliarios o realicen proyectos con recursos públicos deberán garantizar el ejercicio del derecho al control social. Para tal efecto, deberán entregar información relacionada con la prestación del servicio público domiciliario, el proyecto o el uso de los recursos públicos y de acuerdo con los objetivos perseguidos por el control social correspondiente, según sea el caso a los agentes de control para el ejercicio de su función y brindar las condiciones y las garantías necesarias a los ciudadanos, las organizaciones y redes para que puedan ejercer ese derecho.

Nótese que la norma se refiere a todo contrato, sin efectuar distinción acerca del régimen jurídico o de la entidad que lo celebra. Por tanto, es claro que el control social puede ejercerse respecto de todos los contratos que celebre cualquier órgano del Estado que maneje recursos públicos, con independencia de la modalidad de selección empleada para la celebración del contrato estatal.

En lo que atañe a la oportunidad para hacer control social a la contratación pública, se resalta que las normas sobre el control social no establecen un ámbito temporal de aplicación para el ejercicio del mismo. En consecuencia, el control social puede ejercerse desde la etapa de planeación contractual, pasando por su adjudicación y ejecución, e incluso hasta después de finalizada la ejecución del contrato estatal.

En relación con lo expresado en precedencia, la Contraloría General de la República señaló que «El control social a la contratación pública puede ser (i) durante la etapa de planeación; (ii) durante la etapa de selección; (iii) durante la etapa de contratación; (iv) durante la etapa de ejecución; y (v) después de la finalización del proceso de compra y contratación»[[2]](#footnote-2).

De lo expuesto, se puede afirmar entonces que, en materia de contratación pública, el control social se ejerce por la ciudadanía de manera individual o colectiva, a través de las diferentes formas de organización comunitaria, entre las que se cuentan, las veedurías ciudadanas. Así mismo, el control social se puede ejercer respecto de todo contrato que celebren las entidades del Estado, las entidades privadas que prestan servicios públicos domiciliarios y las empresas que realizan proyectos con recursos públicos, es decir, el control social cobija a la actividad contractual tanto de las entidades estatales como de aquellas que están sometidas a un régimen jurídico especial. Finalmente, el ejercicio del control social se puede realizar en cualquier etapa del proceso de contratación.

**2.3. La aplicación de la figura de convocatoria a las Veedurías Ciudadanas en la modalidad de contratación directa.**

Además de las normas que regulan la participación de las veedurías ciudadanas en el marco de la vigilancia de la gestión pública y el control social, el Decreto 1082 de 2015, en su artículo 2.2.1.1.2.1.5., hace referencia a las convocatorias de las veedurías ciudadanas en relación con el acto administrativo de apertura del proceso de selección.

El citado Decreto específicamente establece que «la Entidad Estatal debe ordenar la apertura del proceso de selección, mediante acto administrativo de carácter general, sin perjuicio de lo dispuesto en las Disposiciones Especiales para las modalidades de selección, previstas en el capítulo 2 del presente título». Dicho acto deberá señalar, entre otros aspectos, la convocatoria a las veedurías ciudadanas, en virtud de la cual se invita a estas a participar en el proceso de selección que se inicia, con el propósito de que realicen el control social a la actividad contractual.

En lo concerniente a la contratación directa, el Decreto 1082 de 2015 estableció unos procedimientos especiales que no contemplan la expedición de un acto administrativo de apertura, ni el aviso de convocatoria establecido en el artículo 2.2.1.1.2.1.2 del mismo cuerpo normativo. Por ende, en atención al principio de economía en los procesos de contratación, por medio del cual no es posible adelantar procedimientos o etapas que no estén expresamente previstos en las normas[[3]](#footnote-3), en esta modalidad de selección no se expide un acto administrativo de apertura y, en consecuencia, no hay convocatoria a las veedurías ciudadanas en los términos del artículo 2.2.1.1.2.1.5 del Decreto 1082 de 2015.

Sin embargo, ello no impide que los ciudadanos individualmente considerados, o las organizaciones constituidas para tal fin, por ejemplo, las veedurías ciudadanas, puedan participar y ejercer el control social respecto de los procesos en la modalidad de contratación directa. Ello, se reitera, por cuanto todos los contratos que celebren las entidades del Estado están sujetos a la vigilancia y control ciudadano.

Esto implica que dichas organizaciones podrán efectuar la revisión de los documentos que reposan en las diferentes plataformas electrónicas como SECOP I y II y en la Tienda Virtual del Estado Colombiano. De igual forma, podrán realizar observaciones, efectuar requerimientos y, en general, adelantar cualquier actuación que materialice su derecho de participación en la revisión de los procesos precontractuales, en la etapa de ejecución de los contratos y etapa poscontractual.

En relación con este punto, las entidades públicas deberán garantizar el ejercicio del derecho al control social y facilitar el suministro de la información, como lo dispone el párrafo segundo del artículo 65 de la Ley 1757 de 2017, el cual establece:

[…] las entidades del Estado y las entidades privadas que presten servicios públicos domiciliarios o realicen proyectos con recursos públicos deberán garantizar el ejercicio del derecho al control social. Para tal efecto, deberán entregar información relacionada con la prestación del servicio público domiciliario, el proyecto o el uso de los recursos públicos y de acuerdo con los objetivos perseguidos por el control social correspondiente, según sea el caso a los agentes de control para el ejercicio de su función y brindar las condiciones y las garantías necesarias a los ciudadanos, las organizaciones y redes para que puedan ejercer ese derecho.

Por último, teniendo en cuenta que el control social es un derecho y un deber ciudadano que autoriza y exige de estos participar de manera individual o colectiva en la vigilancia de la gestión pública y sus resultados, es preciso señalar que su ejercicio opera por ministerio de la Ley. Esto significa que no es necesaria su inclusión en el contrato estatal para que pueda realizarse. Basta con que la ciudadanía tenga acceso a la información respectiva, contemplada en las herramientas dispuestas para tal fin, para que puedan ejercer las funciones establecidas en las leyes que lo regulan. La participación podrá realizarse mediante el uso de los instrumentos de acción, tales como la intervención en audiencias públicas, requerimientos, peticiones, quejas, denuncias ante autoridades competentes, acciones de tutela y las demás acciones reglamentadas en la Ley.

**3. Respuesta**

«Dentro de los procesos de contratación directa, como contratos y convenios interadministrativos, contratos de prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión, etc., y, además, contratación de régimen especial, ¿es obligatoria y aplicable la CONVOCATORIA A VEEDURÍAS CIUDADANAS, como una cláusula más dentro de la minuta contractual? o esta convocatoria solo aplica a procesos de contratación diferentes a la contratación directa?»

Los contratos que celebren las Entidades Estatales estarán sujetos a la vigilancia y control ciudadano, ya sea de manera individual o por intermedio de organizaciones constituidas para tal fin, entre las que se cuentan, las veedurías ciudadanas. Este control se podrá ejercer en relación con todo contrato que celebren las instituciones del Estado, las entidades privadas que prestan servicios públicos domiciliarios, y las empresas que realizan proyectos con recursos públicos, las cuales son consideradas sujetos pasivos del derecho al control social.

En este sentido, el control social procede respecto de todas las modalidades de selección, incluida la contratación directa, y puede ejercerse de manera amplia sobre todas y cada una de las etapas del Proceso de Contratación.

Respecto de la figura de convocatoria a las veedurías ciudadanas, es preciso señalar que la misma se encuentra regulada en el artículo 2.2.1.1.2.1.5 del Decreto 1082 de 2015, en el marco del acto administrativo de apertura del proceso de selección. En efecto, en la norma citada se establece la obligatoriedad a las entidades estatales de ordenar la apertura del proceso, incluyendo, entre otros aspectos, la convocatoria referida.

Sin embargo, en el caso de la contratación directa, no es obligatoria la convocatoria a las veedurías ciudadanas en los términos establecidos en el artículo 2.2.1.1.2.1.2 del Decreto 1082 de 2015, esto es, no es necesario expedir un acto administrativo de apertura que incluya dicha convocatoria. Tampoco es necesario incluir la convocatoria de las veedurías como una cláusula del contrato.

Por su parte, las entidades de régimen especial se regularán por lo que dispongan las normas que la rigen y lo que establezcan los manuales de contratación respecto de la convocatoria de las veedurías ciudadanas, precisando que, en todo caso, están sometidas al control social que establece la Ley 1757 de 2015, por el manejo de recursos públicos y en tal sentido, deben garantizar el ejercicio de este derecho por parte de la ciudadanía.

Este concepto tiene el alcance previsto en el artículo 28 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

Atentamente,



|  |  |
| --- | --- |
| Elaboró: | Guillermo Escolar Flórez  Contratista de la Subdirección de Gestión Contractual |
| Revisó: | Cristian Andrés Díaz Díez  Contratista de la Subdirección de Gestión Contractual |
| Aprobó: | Jorge Augusto Tirado Navarro  Subdirector de Gestión Contractual |

1. «ARTÍCULO 64. OBJETIVOS DEL CONTROL SOCIAL. Son objetivos del control social de la gestión pública y sus resultados:

   »a). Fortalecer la cultura de lo público en el ciudadano;

   »b). Contribuir a mejorar la gestión pública desde el punto de vista de su eficiencia, su eficacia y su transparencia;

   »c). Prevenir los riesgos y los hechos de corrupción en la gestión pública, en particular los relacionados con el manejo de los recursos públicos;

   »d). Fortalecer la participación ciudadana para que esta contribuya a que las autoridades hagan un manejo transparente y eficiente de los asuntos públicos;

   »e). Apoyar y complementar la labor de los organismos de control en la realización de sus funciones legales y constitucionales;

   »f). Propender por el cumplimiento de los principios constitucionales que rigen la función pública;

   »g). Promover el liderazgo y la participación con miras a democratizar la gestión pública;

   »h). Poner en evidencia las fallas en la gestión pública por parte de agentes estatales y no estatales, y formular propuestas para mejorarla;

   »i). Contribuir a la garantía y al restablecimiento de los derechos sociales, económicos y culturales». [↑](#footnote-ref-1)
2. GUZMÁN SANTOS, José Camilo. Control social a la compra y la contratación pública. Fase de focalización. Módulo III. Contraloría General de la República, 2018, 45. [↑](#footnote-ref-2)
3. Ley 80 de 1993. ARTÍCULO 25. DEL PRINCIPIO DE ECONOMÍA. En virtud de este principio: […]

   2o. Las normas de los procedimientos contractuales se interpretarán de tal manera que no den ocasión a seguir trámites distintos y adicionales a los expresamente previstos o que permitan valerse de los defectos de forma o de la inobservancia de requisitos para no decidir o proferir providencias inhibitorias. [↑](#footnote-ref-3)