

**ALCANCE DE LAS ACCIONES POPULARES QUE PROTEGEN LA MORAL
ADMINISTRATIVA: ESTUDIO DE VIABILIDAD EN EL CASO DE LA
CONTRATACION ESTATAL EN COLOMBIA.**

DIANA MARIENT DAZA QUINTERO

**UNIVERSIDAD COLEGIO MAYOR DE NUESTRA SEÑORA DEL ROSARIO
FACULTAD DE JURISPRUDENCIA
MAESTRÍA EN DERECHO ADMINISTRATIVO
BOGOTA D.C.,
2009**

**ALCANCE DE LAS ACCIONES POPULARES QUE PROTEGEN LA MORAL
ADMINISTRATIVA: ESTUDIO DE VIABILIDAD EN EL CASO DE LA
CONTRATACION ESTATAL EN COLOMBIA.**

**DIANA MARIENT DAZA QUINTERO
CODIGO 11126010**

**Trabajo de grado para optar al título
de Magíster en Derecho Administrativo**

**Directora
BEATRIZ LONDOÑO TORO
Doctorado en Derecho Universidad Complutense
De Madrid, U.C.M., España**

**UNIVERSIDAD COLEGIO MAYOR DE NUESTRA SEÑORA DEL ROSARIO
FACULTAD DE JURISPRUDENCIA
MAESTRÍA EN DERECHO ADMINISTRATIVO
BOGOTA D.C.,
2009**

Nota de aceptación:

Firma presidente de jurado

Firma de jurado

Firma de jurado

Bogotá, D.C., 2009

A Dios, por permitirme realizar este logro con salud, sabiduría, entrega y disciplina para enfrentar todos los retos que durante la carrera día a día se me presentaron; a mis familiares por su apoyo incondicional, a los docentes por su enseñanza y colaboración durante esta etapa de mi vida.

AGRADECIMIENTOS

A mi mamá **MARIENT QUINTERO** por su apoyo incondicional y permanente

A **BEATRIZ LONDOÑO TORO**, directora del proyecto

A la **UNIVERSIDAD COLEGIO MAYOR DE NUESTRA SEÑORA DEL ROSARIO**

A todas aquellas personas que de una u otra forma colaboraron en la elaboración de este proyecto.

ALCANCE DE LAS ACCIONES POPULARES QUE PROTEGEN LA MORAL ADMINISTRATIVA: ESTUDIO DE VIABILIDAD EN EL CASO DE LA CONTRATACION ESTATAL EN COLOMBIA.

CONTENIDO

	Pág.
INTRODUCCION	10
1. EL DERECHO COLECTIVO A LA MORALIDAD ADMINISTRATIVA Y SUS INSTRUMENTOS DE DEFENSA EN COLOMBIA.....	12
1.1 DIFICULTADES EN LA CONCEPTUALIZACIÓN DE LA MORALIDAD ADMINISTRATIVA.....	12
1.2 INTERÉS PÚBLICO, DERECHO E INTERÉS COLECTIVO	20
1.3 LA CORRUPCIÓN ADMINISTRATIVA: DETERIORO DE LA MORAL DEL ESTADO	22
1.4 HERRAMIENTAS CONSTITUCIONALES Y LEGALES EN LA DEFENSA DE LA MORALIDAD ADMINISTRATIVA	26
1.4.1 Marco Normativo	26
1.4.2 Acceso a la Justicia y Moralidad Administrativa	29
1.4.3 Acceso a la Administración y Moralidad Administrativa	32
1.5. LA BÚSQUEDA DE MORAL EN LOS PRINCIPIOS DE LA LEY DE CONTRATACIÓN PÚBLICA EN COLOMBIA.....	35
2. LAS ACCIONES POPULARES SOBRE MORALIDAD ADMINISTRATIVA..	39
2.1. ANTECEDENTES Y CARACTERISTICAS DE LAS ACCIONES POPULARES	39
2.2 RESULTADOS PREOCUPANTES DE LA TITULARIDAD DEL DERECHO COLECTIVO A LA MORAL EN LA CONTRATACION ESTATAL	42
2.3 NECESIDAD JURIDICA DE LOS INCENTIVOS EN LAS ACCIONES POPULARES POR MORALIDAD ADMINISTRATIVA	54
2.4 VENTAJAS PROCEDIMENTALES DE LA ACCION POPULAR CON RESPECTO A LA ORDINARIA	59
2.5 VIABILIDAD JURÍDICA DE LAS ACCIONES POPULARES EN CONTRATACIÓN PÚBLICA	63
2.6 EFICACIA DE LAS ACCIONES POPULARES SOBRE MORALIDAD ADMINISTRATIVA	67
2.6.1 Indicadores Objetivos de Eficacia en la contratación estatal	67

2.6.2 Percepción Simbólica del Sector Público de la Eficacia de las Acciones Populares sobre Moralidad Administrativa.....	70
2.6.3 Eficacia Simbólica de las Acciones Populares sobre moralidad administrativa	80
3. CONCLUSIONES	84
BIBLIOGRAFIA	87
ANEXO	100

LISTA DE FIGURAS

	Pág.
Figura 1. Naturaleza del demandado en acciones populares por inmoralidad administrativa.....	46
Figura 2. Naturaleza del Demandante en Acciones Populares por Moralidad administrativa: contratación indebida.....	53

LISTA DE TABLAS

	Pág.
Tabla 1. Demandantes, Demandados y Fallos de Moralidad Administrativa por Contratación Indebida	43
Tabla 2. Diferencias procedimentales entre las acciones populares y las acciones ordinarias	61
Tabla 3. Total registrado por la Defensoría	68

INTRODUCCION

El presente trabajo investigativo desarrolla el tema de las acciones populares, con relación al derecho colectivo a la moral, evidenciando su importancia como respuesta adecuada ante la inmoralidad, especialmente en el caso de la contratación pública en Colombia.

En el plano normativo, las acciones populares son la respuesta adecuada para la protección de derechos colectivos y en este caso específico, es la respuesta idónea a la inmoralidad, como queda demostrado en el desarrollo de la presente investigación, la cual dividimos en dos partes.

La primera da cuenta de cómo se ha caracterizado la moral en nuestro país, iniciando con una aproximación a su definición conceptual, para lo que se exponen estudios filosóficos y jurídicos, que por un lado describen la moral, como fundamento de un Estado de Derecho y por otro, presenta la moral positivizada como un derecho colectivo, a partir de la Constitución de 1991.

Además se precisan conceptos relacionados con el tema, tales como el interés público, el interés colectivo, corrupción administrativa y derechos colectivos. Se exponen también los instrumentos de defensa, que ya incluyen el elemento de participación en la concepción de la moral, explicando la forma como el ciudadano común, se involucra en el desarrollo jurídico de la Nación, para fortalecer la moralidad administrativa, mediante la interposición de acciones populares, que benefician a la comunidad de la que hace parte.

Igualmente se evidencia la normatividad conexas con el derecho a la moral, que es aplicable a los ciudadanos.

Finalizamos esta primera parte ubicando la moral en los principios de contratación administrativa, que es el medio para lograr los fines del Estado y que además se relaciona directamente con el patrimonio público, elemento esencial del derecho colectivo a la moral. Esta primera parte es teórica a nivel descriptivo, a fin de precisar y delimitar la percepción de la moral, teniendo en cuenta todo lo relacionado con este concepto, lo que abarca y lo influye a nivel social y económico en nuestro país; para de ahí proceder con el análisis, en cuanto al alcance del medio jurídico adecuado en su protección, esto es, las acciones populares.

La segunda parte es teórica y práctica y especifica el desarrollo y alcance actual de las acciones populares.

En tal sentido, los planteamientos versan sobre los antecedentes, características, titularidad, incentivos, procedimientos, temáticas que fundamentan y además, justifican en gran medida la utilización de este mecanismo como el medio apropiado e idóneo en la protección de la moral.

Así mismo, se plantean análisis y proyectos legislativos en la materia, los cuales en su mayoría resultan lesivos para la innovadora figura, pues tratan de limitar sus alcances.

Concluimos esta parte con el estudio de la viabilidad jurídica de estas acciones en el caso específico de la contratación estatal, por ser en ellas donde más se presentan casos de inmoralidad administrativa, teniendo en cuenta que esta actividad está relacionada totalmente con el patrimonio público.

Finalmente, se precisan aspectos relacionados con la eficacia de las acciones populares sobre moralidad administrativa, delimitándose el alcance del concepto eficacia, así como estadísticas y demás datos. Es decir, que la eficacia se logra con la aplicación de la norma y en el caso de las acciones populares, su no aplicación las ubica en el campo de la eficacia simbólica

La pertinencia de las acciones populares por moralidad, depende también de la percepción que sobre moral tenga la Nación y en tal sentido resulta ser incoherente respecto a la relación de las instituciones y los ciudadanos, lo que se precisa en el trabajo de campo relacionado.

Es precisamente aquí, en donde adquiere relevancia el concepto de eficacia simbólica de las acciones populares sobre moralidad administrativa, ya que es urgente materializar la teoría jurídica sobre esta materia investigada, lo cual sólo se logra con el uso y obediencia en la aplicación de las normas, para que dicho sistema funcione y haya conformidad de la conducta humana con la norma.

Con la presentación de estadísticas, se evidencia la ineficacia de la acción popular, en casos de inmoralidad y específicamente en casos de inmoralidad por contratación estatal.

Por último, se relacionan los problemas, que a nuestro modo de ver son los responsables, de la falta de implementación de este invaluable mecanismo, contra la inmoralidad administrativa. Para terminar seleccionando algunos temas, relacionados con el que motivó este estudio, los cuales considero de gran utilidad, para desarrollar futuras investigaciones.

1. EL DERECHO COLECTIVO A LA MORALIDAD ADMINISTRATIVA Y SUS INSTRUMENTOS DE DEFENSA EN COLOMBIA

Es necesario investigar estos instrumentos de defensa, lo cual nos lleva a buscar el significado de moral administrativa y conceptos relacionados, conduciéndonos a la evolución histórica de la moral como fundamento de la moral administrativa. Siendo ésta última un concepto jurídico indeterminado y con fundamentos filosóficos, se hizo necesario acudir a la doctrina que la soportara teóricamente. Por lo que se realiza un estudio filosófico, teórico y jurídico del concepto de moral, con diferentes autores que desarrollan el tema, a fin de soportar la tesis que expone el Consejo de Estado, sobre la moralidad de los servidores públicos, “moralidad administrativa”, como derecho colectivo institucional que es.

Así pues, si bien la moral tiene valor desde leyes y normas anteriores a 1991, la moral administrativa como derecho colectivo, existe sólo a partir de la constitución de 1991, y se exige a los órganos que ejercen tareas o actividades a cargo del Estado¹.

1.1 DIFICULTADES EN LA CONCEPTUALIZACIÓN DE LA MORALIDAD ADMINISTRATIVA

Con respecto a las dificultades que se presentan, encontramos que se originan en la identificación histórica que se hace de la moral con la religión, bajo argumentos autoritaristas, reduciendo la moral a lo sexual² dejando de lado el manejo económico, y al ubicarse la moral en éstos términos, se deslinda su real participación en todos los demás aspectos en que se desarrollan las conductas y comportamientos del ser humano.

Por consiguiente, el Estado no es garante de la moral ya que lo identifica con términos religiosos, siendo necesaria su diferenciación con el fin de construir nuevamente y mediante la concertación, un argumento de lo ético como teorización y ciencia de la moral, que entregue reales, certeros y firmes soportes a la moral y desarrollar así bajo estas bases, el concepto de moralidad administrativa, tan urgente y necesario en nuestra sociedad, permitiendo identificar los problemas en los que se podrá interponer en su protección, las acciones populares.

Cabe observar, que para contextualizar el concepto de moral, se debe acudir a su base que es la ética. Por un lado, la ética como la parte teórica, es la ciencia del

¹ Mp GIL BOTERO, Enrique. C.E. Sección Tercera, sent. 901, 30-08-2007. Pág. 47 y 48.

² CALDERON, Carlos y otros. Ética para tiempos mejores. Bogotá: Ed. Corporación Región Progreso para la paz. Primera Edición 1992.

comportamiento moral de los hombres en sociedad, la moral es la parte práctica, el caso concreto, y varía históricamente sin implicar necesariamente progreso³.

A saber, la ética como disciplina que estudia la conducta humana, el bien y el mal en la construcción del proyecto humano, explica la realidad y el desarrollo de la moral a través de la producción de los correspondientes conceptos. Entonces para que el comportamiento humano pueda ser objeto de una calificación moral, debe tener un resultado al fin perseguido, cuyas consecuencias afecten a los otros, positiva o negativamente y precisamente es por esta razón, que los actos inconscientes escaparían a la aprobación o desaprobación moral.

Por otra parte, tenemos que la moral es el conjunto de normas aceptadas libre y “conscientemente” por el hombre, es decir, aquí existe una “coacción” íntima o interna de normas no oficiales pero reconocidas como obligatorias, de principios a los que hemos adherido libremente y sujetos a una conciencia moral de acuerdo a las relaciones sociales vigentes.

En este orden de ideas, ubicamos a Kant, quien al referirse a la moralidad anota: “la razón pura es por si sola práctica y da (al hombre) una ley universal que nosotros denominamos la ley moral”,⁴ la cual es objetivamente necesaria por el solo hecho de que debe ser válida para todos los seres dotados de voluntad y de razón.

Igualmente, teniendo en cuenta que la autonomía de la voluntad es un concepto básico de la moralidad, y de acuerdo con Kant, toda persona sabe o tiene plena conciencia del deber ser y lo siente como un imperativo, aunque tenga la posibilidad de actuar de acuerdo con dicho mandato interior o en contra de él, es ahí donde entra en juego la autonomía de la voluntad que es libertad de actuar conforme al deber como principio moral, lo cual equivale a autorregularse, ya que “...satisfacer el mandato categórico de la moralidad está en todo tiempo en el poder de cada cual.”⁵

Cabe añadir que así como es fundamento formal, la ley moral, de la determinación de la acción a través de la razón, también es fundamento material con el nombre de bien o mal. Además es fundamento subjetivo de determinación, esto es, motor para la acción de influir en la sensibilidad del sujeto, produciendo un sentimiento que fomenta el influjo de la ley sobre la voluntad, luego, este sentimiento que puede considerarse sentimiento moral solo es producto de la razón.

Por el contrario, encontramos a Victoria Camps, para quien las limitaciones de la ley moral están tanto en la voluntad como en el conocimiento y no como plantea

³ SÁNCHEZ VÁZQUEZ, Adolfo. Ética. México D.F. : Editorial Grijalbo S.A. 1969. p. 23

⁴ Kant, Manuel Crítica de la razón pura. p52

⁵ Ibid., p. 60.

Kant, exclusivamente en la voluntad, porque la moral es un asunto práctico y la práctica de la vida dentro de los valores universales no es limpia y menos transparente, salvo en enunciados teóricos, en donde se presupone la igualdad racional y no lo que existe y es precisamente la insuficiencia racional de todos y cada uno.

Asimismo, Camps sostiene que la teoría moral Kantiana es una teoría del poder y los límites del ser humano, habida cuenta de que la razón no ordena lo imposible y no tiene por objeto la felicidad de los seres humanos sino su dignidad, y la felicidad de cada quien no es precisamente consecuencia de la moralidad. "La ley moral obliga a cada uno en el uso que haga de su libertad, aunque otros no se comporten de acuerdo con esa ley."⁶

No obstante vivimos en comunidad, donde la moralidad es una empresa comunitaria y no hay porqué separar la moral individual de la moral colectiva, pues obedece a leyes universales que son coincidentes, así como son coincidentes la moral pública y la moral privada y no se tiene por tanto que tratar la una como obediente al interés colectivo y la otra, regulada por la conciencia individual.

Ahora bien, Apel y Habermas establecen sus fundamentos éticos por el lado de la comunicación y entonces conceptos como validez, acuerdo, justicia, entre otros, adquieren connotaciones éticas que estos filósofos legitiman, asumiendo que toda acción comunicativa es la expresión de intersubjetividad a través de una comunidad de hablantes, que cuenta con un contrafáctico que no es otro que la comunidad ideal de hablantes, que sería el ejemplo de la comunicación en estado puro, en donde los hablantes en perfecta simetría, no solo harían posible el acuerdo sino también justo. Y esta comunidad ideal del diálogo encarna la racionalidad.

Debemos señalar, que si la postura Kantiana demanda la existencia de un sujeto ideal, la de Apel y Habermas demanda una comunidad ideal. Por lo tanto, la ley moral sería una ley auto impuesta, porque la conciencia se auto legisla, al decir de Kant, pero no debe proceder solamente de la unidad de la conciencia individual, sino que debe ser consensuada social y democráticamente.

Por otra parte, Hegel, objetiviza la moral en el Estado y sostiene que el punto supremo de la moralidad se alcanza cuando el hombre por un sentimiento de deber se adapta a las condiciones objetivas de las instituciones políticas; luego, este filósofo buscó una vía más ceñida a los hechos concretos frente al imperativo Kantiano, por ello dice que la conciencia moral concreta debe oponerse a la conciencia moral pura Kantiana.

⁶ CAMPS. Victoria. Ética de la esperanza. Bogotá: Norma, 1996. 80 p.

Por otro lado, Cortina afirma: “Es mérito de Kant sin duda haber descubierto en el haber humano un tipo de racionalidad moral, distinto a la prudencial y a la calculadora: se trata de la razón práctica categórica, que establece aquellos mínimos normativos que un ser racional debe cumplir si es que quiere seguir siendo tenido por tal...” e indica los requisitos de una máxima para poder ser considerada como moral, caso en el cual “puede incumplirla, pero entonces actúa en forma inmoral.”⁷

Además según ella, para los utilitaristas el deber tiene que conllevar al bienestar tanto individual como colectivo, de lo contrario tal deber, carece de sentido; sin embargo, no explican los límites entre la justicia y la felicidad y es ahí donde reposa el increíble realismo de la perspectiva Kantiana, cuando plantea y desarrolla una moral por convicción, ya que la vida moral no se caracteriza precisamente por buscar el propio bienestar a toda costa por encima de quien sea, sino en propiciar el bien a todos, en cuanto todos los hombres son fines en si mismos.

De todas maneras, a pesar de esas verdades Kantianas, en el mundo contemporáneo debido a las circunstancias de vida en particular y situaciones concretas del mundo, algunos filósofos han elaborado teorías éticas que tienen que ver con casos específicos de la vida diaria.

Así pues lo constatan los planteamientos de Weber, al hacer la diferenciación entre la moral por convicción y la moral por responsabilidad y en esta última establece que nunca una acción puede valorarse moralmente por fuera del contexto y por tanto, nunca puede exigirse de forma absoluta ninguna acción, pues hay que valorar el contexto y las consecuencias⁸. Es esta postura, la de la ética de la responsabilidad en la que ninguna acción se puede exigir de forma universal.

Según lo anteriormente expuesto, encontramos diferentes teorizaciones sobre los alcances de la moral, las cuales fundamentan la caracterización que de ésta hacen los juristas al aplicar la ley, influenciando el contenido probable del derecho, imponiendo su ideología sobre los “operadores jurídicos”⁹ y por lo que asumen una función creadora.

Además de ser base y fundamento del derecho, sobre el que se construye el sistema normativo, la moral, al haber adoptado también la forma de regla escrita y ser positivizada, a través de normatividad jurídica, se ve reflejada en el marco legal, bien como principio constitucional, que son estándares éticos o “estándares

⁷ CORTINA, Adela. Ética aplicada y Democracia radical, p.182, 1993. Madrid: Editorial Tecnos. 1993

⁸ *Ibid.*, p.186.

⁹ GIL BOTERO, Enrique. C.E. Sección Tercera, sent. 901, 30-08-2007. p.15.

de conducta que guían el comportamiento de la sociedad,”¹⁰ con naturaleza creativa, interpretativa e integradora, o bien como derecho, que debe ser emanación de un principio, de suerte que se amplía su método de aplicación.

Igualmente, el derecho toma en cuenta la moral de varias formas, “en primer lugar, como fuente de inspiración del contenido de muchas normas positivas, ... en segundo lugar, la ética también está recogida en la norma jurídica,..., de manera que la moral y el derecho se unen (se cita el Art. 209 C.P sobre la función pública al servicio de la moral)..., en tercer lugar,la moral es...un criterio de interpretación del derecho positivo, al considerarse como un principio general del derecho.”¹¹

Sin embargo el Consejo de Estado anota que la norma moral, se refiere a acuerdos expresos o tácitos, a los que se llega por educación o costumbre y que prevalecen por ir aparejados al momento histórico y al desarrollo económico y social, ya que el ser humano se desarrolla bajo la influencia de las relaciones sociales. Es la llamada “moral social”¹², de la que se pretende su aceptación general por convicción personal.

Por tanto, la Moralidad Administrativa, es un concepto nuevo con fundamento constitucional, el cual no fue definido por el legislador cuando se aprobó la ley 472 de 1998, la que expresa claramente estos derechos pero sin definirlos, por lo que se dejó a la interpretación abierta del legislador.

De modo que ha sido tarea de la jurisprudencia interpretar la ley, a partir de casos concretos, definiendo los mismos conceptos en forma diferente. Luego, es el Consejo de Estado, quien ha venido dando pautas y definiciones sobre la misma, provenientes de estudios que fundamentan sus sentencias, además de los de doctrina y de Transparencia por Colombia¹³, que dan luces y soportes para establecer la conceptualización de la moralidad administrativa.

Hay que tener en cuenta, que estos estudios de la doctrina y análisis del Consejo de Estado, relacionan la moralidad administrativa con el patrimonio público, definiendo la moralidad administrativa como el derecho de la comunidad a que “el

¹⁰ CEPEDA ULLOA, Fernando. Compilador. La corrupción en Colombia. Bogotá. Ed. TM Editores. Fedesarrollo. Fac. de Administración. U. Andes 1997. p. 221.

¹¹ C.E. Sección Tercera, sent. 901, 30-08-2007. p.15. Consejero Ponente Enrique Gil Botero.

¹² GIL BOTERO, Enrique. C.E. Sección Tercera, sent. 901, 30-08-2007. p.15. cita p 32 la sentencia de la Corte Constitucional C-224 de 1994 (Expediente D-439 Demanda de inconstitucionalidad del artículo 13 de la ley 153 de 1887 Magistrado Ponente: Dr. JORGE ARANGO MEJIA.).

¹³ Organización sin ánimo de lucro creada en 1998, con el fin de liderar, desde la sociedad civil, esfuerzos contra la corrupción para transformar las instituciones públicas y privadas. Es el Capítulo Nacional de Transparencia Internacional, ONG líder en el mundo en la lucha contra la corrupción.

patrimonio público sea manejado de acuerdo al orden jurídico imperante, de forma diligente y cuidadosa a la manera de un buen funcionario”¹⁴.

De igual manera, el patrimonio público, es la totalidad de “los bienes, derechos y obligaciones de los que el Estado es propietario es decir que engloba los diferentes recursos con que cuenta un Estado y que sirven al cumplimiento de sus funciones según la legislación positiva”¹⁵, luego, dicha protección, busca que los recursos del Estado sean administrados de manera eficiente, transparente y responsable, conforme lo dispone el ordenamiento jurídico y las normas presupuestales.

Así mismo se anota que la moralidad administrativa, es el derecho colectivo a que otros servidores públicos se ajusten a la Constitución Política y a las leyes que rigen las actuaciones de los funcionarios públicos.¹⁶

En este orden de ideas, en sentencia del Consejo de Estado, que cita a Diego Younes¹⁷, se define la Moralidad Administrativa como “el desenvolvimiento del servidor público dentro de auténticos propósitos de servicio público, con toda honestidad, desinterés y absoluto respeto de las normas sobre obligaciones, incompatibilidades y prohibiciones”¹⁸.

También se define como “el conjunto de principios, valores y virtudes fundamentales aceptados por la generalidad de los individuos, que deben informar permanentemente las actuaciones al Estado, a través de sus organismos y agentes con el fin de lograr la convivencia de sus miembros digna y respetuosamente, así como la realización de sus asociados, tanto en el plano individual como en su ser o dimensión social”¹⁹.

Igualmente se anota que es el conjunto de deberes fundamentales, que debe cumplir el Estado a través de los organismos, para lograr la realización y pleno desarrollo de la comunidad, orientada por el deber de practicar el bien y evitar el mal²⁰. Así como, “...el cumplimiento de unos cánones de conducta públicamente aceptados por parte de las autoridades administrativas”²¹.

Ahora bien, respecto a las dificultades presentadas cuando se encuentra comprometida la moralidad o cuando su protección es el móvil de una demanda,

¹⁴ Mp. MEDINA, Roberto y MP. ORTIZ BARBOSA, Ma. Inés. Sentencia AP0039 del 01/12/07 y Sentencia AP055 del 01/04/20 Sección 4ª

¹⁵ Mp. HOYOS, Ricardo. Sentencia AP1059 del 02/10/31 Sección 4ª.

¹⁶ Ponencia para primer debate. PL 472/98 citada en sentencia 0054 del 01.11.02 AP 141.

¹⁷ “Curso elemental de Derecho Administrativo”, P.32, 4ta ed.

¹⁸ Mp. MENDOZA. Gabriel E. Sentencia AP024 del 00/05/18 Sección 1ª

¹⁹ Mp. MENDOZA. Gabriel E. Sentencia AP024 del 00/05/18 Sección 1ª

²⁰ Mp. GOMEZ LEIVA. Delio. Sentencia AP054 del 01/02/09 Sección 4ª

²¹ ESTUDIOS OCASIONALES CIJUS, Acceso a la justicia y defensa del interés ciudadano en relación con el patrimonio público y la moral administrativa. Bogotá: Ed. Uniandes, marzo 2001. p. 75

encontramos dos posturas: por un lado, está la carencia de supuestos de hecho que permitan su aplicación, ya que “La moralidad ha sido consagrada como un principio constitucional, no como una regla, que es propia de la Ley; las reglas prescriben lo que se debe, no se debe o no se puede hacer, parten de un supuesto de hecho; en cambio, los principios solo proporcionan criterios”. Los principios no son reglas, necesitan de una ley para concretarse.

Es la razón por lo que dichos principios no tienen la fuerza suficiente para determinar la solución necesaria a un caso concreto, limitando la eficacia de los mismos²².

Asimismo, teniendo en cuenta que la moral administrativa es el fin último en un Estado Social de Derecho, pues el derecho se crea como acto moral, los alcances de este principio²³ deben ir paralelos a la connotación jurídico política, que rige en un Estado legalitario, supeditado a la ley bajo el principio de legalidad.

Luego, aunque la moral es un orden que evoluciona y va paralelamente al jurídico, es necesaria la construcción de reglas, que desarrollen el principio de la moralidad administrativa, en cada caso concreto²⁴, pues toda actividad de la Administración Pública, está sometida al Derecho y a la ley a partir del legislador mismo.²⁵

De acuerdo a lo anterior, es necesario precisar la definición jurídica y conceptual de la moral como derecho, ya que su connotación de principio rector de la función pública, podría convertirla en una limitante, al momento de ponderarla con otros principios²⁶.

De ahí que se requiera que el derecho presuntamente violado exista jurídicamente, ya que como bien sostiene Botero Aristizábal “...para imputar la violación o amenaza a un derecho colectivo, al demandado se exige que se demuestre la infracción a una norma jurídica, (Constitución, ley o tratado internacional suscrito por Colombia) que defina y regule tal derecho colectivo.”²⁷

²² Mp. ARANGO, Alberto. Sentencia AP1335 del 01/08/30 Sección 2ª Subsección A.

²³ FORERO FORERO CLAUDIA HELENA. PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES: MANIFESTACIÓN POSITIVA DE LOS PRINCIPIOS GENERALES DEL DERECHO. Investigación ganadora del Primer Premio del Segundo Concurso de Investigación Jurídica “Octavio Arizmendi Posada” del año 1998. Facultad de Derecho de la Universidad de La Sabana. Publicada el 29 de mayo de 2003. En Revista Telemática de Filosofía del Derecho nº 6, 2002/2003, pp. 167-192.

²⁴ Mp HOYOS, Ricardo. Sentencia AP1059 del 02/10/31 Sección 4ª

²⁵ SHMITT, Carl. Teoría de la Constitución. México. Ed. Nal.1961: 152-153 p.

²⁶ PEREZ SALAS Diego Omar, ALVAREZ TAFUR Mauricio José, INVESTIGADORES AUXILIARES. “La acción popular frente a los contratos de la administración pública.” Semillero de Investigación FACTA NOM VERBA. Grupo de Investigación Derecho y Derechos del tercer Milenio. Universidad Surcolombiana. Facultad de Derecho. Neiva. Huila. Primera Edición Noviembre 2007. 300 ejemplares. Pág. 27

²⁷ Ámbito Jurídico Nº 170, año VIII, 2005, p.7^B

Por otro lado, encontramos la dificultad que anota el Doctor Martín Bermúdez Muñoz²⁸, referida a la consagración de la moral como categoría jurídica, que al estar plasmada constitucionalmente como derecho colectivo y establecerse una acción judicial que la garantiza, amplía y tensiona el papel del Juez, quien está sometido al principio de legalidad²⁹ y además sujeto al principio de moralidad, al que relaciona con criterios subjetivos, por ser un valor determinado por un momento histórico y unido a ideologías, dificultando su carácter de principio e imposibilitando y/o siendo un error, pretender llevarla a norma positiva ya que impone un orden personal.

Por ende, el autor mencionado, señala su rechazo a la intromisión de la moral en el derecho y en la decisión de los jueces.

No obstante lo anterior, en sentencia proferida por el Consejo de Estado, se precisa el alcance de la moral en los fallos judiciales, al anotar que esta acción no se eleva para determinar actos de conciencia del funcionario, sino que “lo perseguido ... es proteger un principio constitucional que difiere de la regla moral individual, la moralidad administrativa obedece a factores en los cuales se hace presente la conducta de la autoridad bajo otra perspectiva: la función administrativa, una proyección exterior y con la cual se entrelazan principios constitucionales y normas jurídicas, mas nunca se entenderá que la acción popular se ejerció con un propósito diferente”³⁰, ya que es “únicamente el principio de la moralidad administrativa y no otros conceptos immanentes al ser, los que se pueden proteger bajo el ejercicio de esta acción”.³¹

Además, el derecho no podría ser igual a moral por que variaría el derecho colectivo, que no sería el de moralidad sino el de legalidad rígida³² y se limitaría la actuación del juez, que analiza sobre la aplicabilidad de la moral administrativa al caso concreto, ya que no es solo buscar los vicios legales sino los vicios morales, que son juicios morales sobre las acciones públicas, que destruyen el ordenamiento jurídico.

Para terminar este primer capítulo, hay que anotar que es urgente adecuar los verdaderos límites y alcances de este derecho, que tiene connotación positiva a partir de la constitución de 1991 y que es una guía de la función administrativa,³³ con el fin de lograr una mayor eficacia y transparencia en su aplicación.

28 Profesor Universidad del Rosario. artículo “La Moral Administrativa como derecho colectivo”

29 Competencias regladas sujetas al ordenamiento jurídico.

30 Mp CARRILLO BALLESTEROS. Jesús M. Sección tercera. Exp. A.P.163 de 2001.

31 Mp CARRILLO BALLESTEROS. Jesús M. Sección tercera. Exp. A.P.163 de 2001.

32 Mp GIL BOTERO, Enrique. C.E. Sección Tercera, sent. 901, 30-08-2007. p.15.

33 Mp. CARRILLO, Jesús Ma. Sentencia AP163 del 01/09/06 Sección 3ª.

1.2 INTERÉS PÚBLICO, DERECHO E INTERÉS COLECTIVO

Es imprescindible mencionar esta terminología, por ser la utilizada para caracterizar este derecho colectivo. En primer lugar encontramos el interés público, que significa de importancia para todos, así como el derecho al disfrute de la colectividad. Aquí debemos señalar que es precisamente el Estado, como garante de los derechos ciudadanos y propiciador del disfrute del bien común, quien actúa a través de los diferentes entes administrativos, los cuales al observar la moral proba, defienden el interés público y con él, al Estado y la sociedad.

En cuanto al concepto de público,³⁴ observamos que se presta para ambigüedades, por la amplitud gramatical que de él se desprende en el uso diario.

Además, es frecuente considerar lo público como sinónimo de estatal, debido a que la acción pública en nuestras sociedades ha sido prácticamente monopolizada por el Estado quien personifica el ordenamiento jurídico. “Bajo esta óptica monopolizadora del Estado, las políticas públicas, corresponden a las acciones decididas, llevadas a cabo y autorizadas por el Estado representado por el gobierno, de cara a proteger o promover un bien considerado como de interés público. Así el Estado prohíbe restringe y regula la actividad privada de los individuos en la medida en que ésta amenaza o escatima un bien público o se realiza en detrimento de un interés general,”³⁵ ya que el bien de uso público genera necesariamente un interés público.

Igualmente, el Estado y el sistema político, a través de sus agentes, formula y desarrolla políticas, que en la medida en que persiguen un interés público, son políticas públicas, encaminadas a preservar y garantizar el cumplimiento de los derechos, considerados como bienes públicos y que muchas veces modifican, no solo las reglas del juego establecidas, sino también las relaciones sociales, económicas y políticas de la sociedad y en esta forma redefine periódicamente, la noción de lo público.

Por consiguiente, “Son el enlace entre el Estado, la sociedad y el ciudadano. En este sentido, la simple expedición de una norma, no constituye por sí sola una

³⁴ El código civil colombiano en su artículo 674, inc. 2, aporta ciertos argumentos que contribuyen a clarificar el concepto de lo público al plantear la regulación de bienes fiscales y de uso público, anotando sobre éste último que “son aquellos que están en cabeza de la nación o de otros entes estatales y cuyo uso pertenece a todos los habitantes de su territorio, como las calles, plazas, puentes caminos” y fiscales. Vemos que los bienes públicos, más que pertenecer a la patria, su ejercicio, beneficio, provecho y goce es de uso exclusivo de los habitantes de una nación, de ahí que el concepto interés público corresponde a la comunidad como disfrute, pero es el Estado quien ejercerá la vigilancia, protección y control.

³⁵ ROTH D, Andre-Noel. Discurso sin compromiso: Pagina 60. Ediciones Aurora. Btá. Primera Edición Marzo de 2006

política pública y menos una garantía de efectividad, pero si señala lo que se considera como de interés público aquí y ahora.”³⁶

Cabe observar que la doctrina jurídica utiliza indistintamente los conceptos de interés público o interés general, puesto que tanto uno como otros tienen una misma significación y cumplen idéntica función al implicar siempre la búsqueda de consenso, de solidaridad social, de establecer opciones y superar conflictos. Así pues, son los derechos humanos, la libertad, la igualdad, la justicia, la dignidad y la equidad, conceptos que orientan la definición del contenido del interés público o interés general.

Ahora bien, la Constitución Política de Colombia, en sus artículos primero (1) y cincuenta y ocho (58) afirma que “prevalecerá el interés general sobre el particular”, sin embargo, “estos extremos entre lo público y lo privado, pueden aparecer en muchas ocasiones imprecisos e inciertos, por cuanto se han detectado categorías o modalidades de interés en que parecen encontrar su sitio en una zona de penumbra entre intereses públicos y privados.”³⁷ Esos intereses difusos son los intereses colectivos que se generan del desarrollo individual con el social y que aunque hacen parte del interés público, no son precisamente intereses generales.

Adicionalmente el legislador asimiló el concepto de “interés colectivo” con el de “derecho colectivo”. No obstante Bejarano plantea la diferencia al expresar: “El interés se predica de la actitud voluntaria de un sujeto de derecho para procurarse un bien que estima necesario para su satisfacción, mientras que el derecho es el interés protegido por una norma jurídica”,³⁸ sin embargo para muchos tratadistas la distinción ni siquiera es necesaria, pues afirman que la ley protege no sólo los derechos, sino también los intereses colectivos.

Cabe añadir que, son las nuevas necesidades económicas, políticas y sociales, las que han dado origen a los intereses colectivos o difusos, puesto que se piensa ya en términos de colectividad en contraposición a la tradicional individualidad. De ahí que en el mundo actual, se hable permanentemente de la necesidad de proteger el medio ambiente, preservar la moralidad pública y el patrimonio, entre otros, cuando se percibe la amenaza de un daño colectivo, ya que son derechos globales y exigibles en todos los sistemas jurídicos contemporáneos, por ello están consagrados y protegidos universalmente.

³⁶ ROTH D, Andre-Noel. Discurso sin compromiso: Pagina 64. Ediciones Aurora. Btá. Primera Edición Marzo de 2006

³⁷ Pisciotti Cubillos, Domenico. Los derechos de tercera generación: pagina 46. Tesis de Grado Facultad de Derecho. U. Externado. de Colombia. Bogota 2001

³⁸ BEJARANO GUZMÁN, Ramiro. Procesos Declarativos, México: Temis 2001, p.168

Luego, “hablar de derechos colectivos se ha convertido en el elemento esencial en el discurso de los gobiernos nacionales y aún de los organismos internacionales, lo cual hace que el tema alcance gran importancia no sólo a nivel interno, sino internacional, y adicionalmente traspase la frontera de lo meramente jurídico para convertirse en una cuestión de política nacional.”³⁹

De modo que lo importante es, que los intereses rebasen la órbita individual y se circunscriban en el ámbito colectivo, otorgando a cada individuo de la colectividad, la facultad de reclamar la protección de derechos supraindividuales.

1.3 LA CORRUPCIÓN ADMINISTRATIVA: DETERIORO DE LA MORAL DEL ESTADO

En lo concerniente a la corrupción administrativa, encontramos que tiene una directa relación con la inmoralidad, ya que este término que es genérico, hace parte de las prácticas humanas, así como engloba un conjunto de delitos⁴⁰ y prácticas irregulares e inmorales, referidas al uso ilegal o legal de un cargo público, a fin de obtener beneficios privados o para favorecer intereses particulares. Asimismo, es la ineficiencia, negligencia y la falta de compromiso social de los empleados públicos⁴¹.

Luego, quienes cometen delitos contra la administración pública son funcionarios públicos o particulares que temporalmente cumplen funciones públicas, quienes desconocen conscientemente el deber ser.

39 BARRETO M. Antonio A. La función de la responsabilidad Civil en Colombia en el marco de las Acciones Populares y de Grupo. Bogotá: Universidad de los Andes. Tesis de maestría. 2004, p. 83

⁴⁰ Son delitos de corrupción administrativa los que cometen empleados oficiales contra la administración pública y que están plasmados en Ley 599 de 2000 libro II. Parte especial de los delitos en particular título XV Delitos contra la Administración Pública (artículos 397 a 428) capítulo I a IX del Código Penal Colombiano actual y son: **Peculado**. Malversación o mal uso de los bienes o dineros públicos **Concusión**. Es el acto mediante el cual el empleado oficial obtiene dinero o algún otro beneficio personal de parte de alguien que se siente atemorizado ante la autoridad que aquél representa. **Cohecho**. Recibir dinero o cualquier otro beneficio a cambio de hacer, no hacer o retardar una acción que depende de él. **Celebración Indevida de Contrato**. Cuando un empleado oficial en el momento de ejecutar un contrato, busca satisfacer intereses de tipo personal, político o de cualquiera otra condición y deja de lado el interés público y los fines del Estado. **Tráfico de Influencias**. Ofrecer o recibir dádivas o dinero para obtener un favor de la administración, valiéndose de su relación real o ficticia con algún empleado en capacidad de tomar decisiones. **Enriquecimiento Ilícito**. Aumentar injustificadamente su patrimonio como resultado del ejercicio de sus funciones. **Prevaricato**.- Cuando un empleado oficial, en ejercicio de sus funciones, tiene que pronunciarse sobre algún asunto y lo hace de forma contraria a la ley **Abuso de Autoridad**. Actuar en forma arbitraria e injusta aprovechándose del cargo. **Revelación de Secreto**. Autoridad Pública que valiéndose del cargo da a conocer información que debe mantener en secreto. **Asesoramiento ilegal**. Asesorar y gestionar a título personal en casos judiciales, administrativos o policivos. **Empleo ilegal de la Fuerza Pública**. Emplear la ayuda de la fuerza pública que se tiene a disposición para actuar arbitraria o Injustamente, o para impedir el cumplimiento de una orden legítima. **Abuso de la Función Pública**. Realizar funciones diferentes a las que legalmente le corresponden.

41 Veeduría Distrital-Alcaldía Mayor de Bogota. Estatuto orgánico de Santa Fe de Bogotá y fundamentos conceptuales y legales de la Veeduría Distrital. P 82. 1997.

Así pues, es precisamente en el contexto de la Administración pública, que se presenta este fenómeno, el cual no es exclusivamente del sector público, pero cuando en él se da se conoce como corrupción administrativa.

De igual manera, la administración pública, es parte de lo comúnmente conocido como gobierno, el cual debe estar comprometido con sus electores a gobernar bien, garantizando el uso adecuado y eficiente de los recursos, dirigidos a mejorar las condiciones de vida de los colombianos.

Con respecto a la corrupción administrativa, se ha establecido un sin número de normas, que buscan preservar la hacienda pública para el provecho general, en el disfrute de las riquezas de los pueblos y también como un derecho humano, a exigir moralidades en las actuaciones de sus funcionarios públicos, sin embargo nuestra indiferencia, ha permitido que estas conductas sean aceptadas socialmente, convirtiendo la lucha del Estado contra la impunidad, a simple retórica.

Hay que tener en cuenta que el Estado, entendido como una organización instituida para regular la convivencia pacífica de sus ciudadanos, que debe procurar el beneficio general sobre el beneficio particular, es deteriorado moralmente cuando los servidores públicos, que deben proteger los recursos públicos, con sus actos contra la gestión pública enturbian, alteran, obstaculizan e impiden el normal funcionamiento de las entidades públicas, haciendo que su gestión no sea objetiva, recta, honesta, diligente y eficaz.

Precisamente en el Estado Colombiano es voz pópuli, que es un ente gigantesco, ineficaz y corrupto, de ahí que la cultura que prevalece, es la del consumo y del dinero fácil. Al respecto, es pertinente citar a Cepeda Ulloa que afirma: “la fiebre por el enriquecimiento fácil se ha regado como una peste. La riqueza fácil terminó por seducir a muchos. Ese fue quizá su mayor efecto corruptor... el riesgo mayor de la corrupción una vez establecida, tiende a constituirse en comportamiento aceptado...”,⁴² pues al estar relacionada con el menoscabo de la integridad moral, vicia las relaciones entre los administradores y los administrados, de ahí que se requiera erradicarla desde el sector público.

Además, la corrupción está en contra del bien común y del interés general, también vulnera el ordenamiento jurídico y el sistema básico de derechos humanos, por lo que este fenómeno debe ir acompañado del desconocimiento de un precepto legal (principio de legalidad), para que se entienda vulnerado, el “...derecho colectivo a la moralidad.”⁴³

⁴²CEPEDA ULLOA, Fernando. Coordinador. La corrupción en Colombia. Bogotá 1994. TM Editores-Contraloría General de la Republica-Fedesarrollo. P XXII de la Introducción.

⁴³ Mp HERNANDEZ ENRIQUEZ, Alier E. C.E. Sección Tercera C.P. A.P.1408 del diecinueve (19) de agosto

Por consiguiente, ha dicho el Consejo de Estado que la corrupción es un problema de talla mundial, es la “contrapartida más evidente, pero no la única”⁴⁴ de la moralidad, cuyas consecuencias son sumamente graves para los estados, ya que afecta su existencia al modificar patrones de conducta de las sociedades, siendo ya aceptadas conductas “contrarias a las reglas del correcto funcionamiento de la vida de relación con los demás”⁴⁵, debilitando la moral pública por el gran espacio de lo público ganado.

También anota que la corrupción atenta contra los derechos humanos, destruye “el sustrato moral de una sociedad política”⁴⁶, ya que se pierden los valores pues “los hombres se acostumbran a vivir entre el fango y dejan de percibirlo como desagradable”⁴⁷. “Atenta contra la legitimidad del poder”⁴⁸, ya que se duda de la actividad del estado, minando la confianza en las instituciones públicas.

De acuerdo con lo anterior, es indispensable moralizar la administración pública, como derecho a una moralidad administrativa, para lo que se requiere en primer lugar, legislar en contra de la corrupción y demás conductas inmorales, a través de acciones apropiadas que las enfrenten. En segundo lugar, construir desde la educación una nueva cultura, que rescate valores ancestrales del sentido de lo público y del valor inigualable de la honestidad como principio de vida digna⁴⁹.

Ahora bien, como consecuencia de “la globalización de los delitos de corrupción”,⁵⁰ esta práctica humana llamada corrupción administrativa y que agrupa delitos contra la moral administrativa, es una problemática mundial. Cabe añadir que en la región latinoamericana, las víctimas son las personas con menos recursos, agravando su situación de desigualdad y pobreza.⁵¹

Así pues, los Estados perciben la necesidad de establecer legislaciones a nivel global⁵², que solucionen problemas comunes de carácter económico, a fin de

de dos mil cuatro (2.004)

⁴⁴ GIL BOTERO, Enrique. Sentencia 901 del 30-08-2007 del C.E. Sección tercera

⁴⁵ Ibid., p. 14

⁴⁶ Ibid., p. 16

⁴⁷ Ibid., p. 20

⁴⁸ Ibid., p. 25

⁴⁹ En este sentido tenemos la Ley 668 DE 2001 por medio de la cual se declara anualmente el 18 de agosto como Día Nacional de la Lucha Contra la Corrupción. “... ARTÍCULO 2o. Anualmente, el día 18 de agosto, el Gobierno Nacional llevará a cabo una campaña de sensibilización y difusión de los valores éticos que deben inspirar la transformación moral de la República, recordando la lucha ejemplar que en defensa de los intereses del país y en contra de la corrupción efectuó el doctor Luis Carlos Galán Sarmiento...”

⁵⁰ Ponencia OSORIO ISAZA, Luis Camilo. Ex fiscal General de la Nación, Mesa Redonda Internacional “Corrupción y Modernización Fiscal”, Lima, Perú, 21 y 22 de marzo de 2002

⁵¹ Informe de la organización Transparencia Internacional 2007 (citado en el Espectador 6 de diciembre de 2007)

⁵² Ley 412 del siete (07) de noviembre de 1997, que aprobó la convención interamericana contra la corrupción de los Estados Miembros de la Organización de los Estados Americanos, también están los Convenios Internacionales en los que hace parte Colombia como la ley 970 de julio 13 de 2005 mediante la cual

impedir el desarrollo de actividades propias de la corrupción, que amenacen la estabilidad y seguridad de las sociedades, al socavar las instituciones y los valores de la democracia, la ética y la justicia.

Igualmente, estas soluciones requieren de buenos gobiernos, de ahí que el Banco Mundial, al hablar de buenos gobiernos en el ámbito latinoamericano y en general para los países en desarrollo, “se refiere fundamentalmente a políticas de anticorrupción a través de la transparencia y la rendición de cuentas,... fortalecimiento institucional..., reformas a la justicia...”⁵³ entre otros, ya que se requieren verdaderas soluciones, pues las planteadas, no han logrado frenar los efectos de la corrupción y otras formas de inmoralidad administrativa global.

De ahí que los Estados sean concientes, que más que disposiciones jurídicas, lo que requieren como políticas anticorrupción, en primer lugar es el fortalecimiento del aparato jurisdiccional, a través de diferentes instrumentos y acciones, que respondan de forma eficaz, idónea y pertinente a la corrupción, para que además erradique la impunidad, frente a estos y demás delitos contra la moralidad administrativa.

En segundo lugar, requieren de pleno desarrollo social a través del sistema educativo, pues al tenerse cabal conocimiento de lo que es el Estado, para qué existe, cómo funciona y a quiénes les pertenece como un derecho más, hay crecimiento y desarrollo, ya que al ser un Estado consolidado y fortalecido democráticamente, con la participación directa y decidida de sus ciudadanos, se contribuye a mantener sus instituciones, al servicio de sus asociados.

Además, sólo a través de la educación, en donde se desarrolla la conciencia crítica, se puede lograr la conversión de seres individuales en seres sociales, lo cual es una necesidad, teniendo en cuenta que el ideal humano, es construir una sociedad para la convivencia pacífica globalizada. Por tal, el Estado democrático debe ser “regulador de la convivencia social.”⁵⁴

Colombia aprueba la "Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción", el GAFISUD que es una organización intergubernamental que sigue el modelo del GAFI y que agrupa a los países de América del Sur para combatir el lavado de dinero y la financiación del terrorismo creada el 8 de diciembre de 2000 en Cartagena.

53. Alcaldía Mayor de Bogotá. Desarrollo social y democracia Sexto foro de Biarritz, Septiembre 2005. Pag. 85

54 Artículo p. 165 “Pedagogía y Política frente a la globalización”, Marient Quintero de Daza, en “Ética y Globalización” Editorial Universitas Alphonsiana, Julio 2006 año 4 IX Congreso Nacional de Teología Moral. Cita p. 175

1.4 HERRAMIENTAS CONSTITUCIONALES Y LEGALES EN LA DEFENSA DE LA MORALIDAD ADMINISTRATIVA

1.4.1 Marco Normativo:

En cuanto al soporte normativo de la moral administrativa, encontramos regulaciones legales nacional e internacionales, celebradas por Colombia y la Constitución Política de 1991.

Vale la pena decir, que es a través de ésta última, que se plantea en forma clara y concreta, el nuevo papel que puede y debe asumir el ciudadano, para defender la moralidad, pues incluye dos escenarios posibles: uno a nivel político, con la actuación ciudadana frente a las corporaciones de elección popular, a través del plebiscito, el referendo, la consulta popular, el cabildo abierto, la iniciativa legislativa y la revocatoria del mandato. Y otro, con la participación comunitaria directa en la gestión y el control de la administración pública, en donde se incluyen acciones para obtener Información y para intervenir directamente.

Así mismo, la Constitución Política Nacional a través de su normativa,⁵⁵ protege de forma transversal e integral la aplicación de los derechos a la moralidad, al definir

⁵⁵ **Art. 88** “La ley regulará las acciones populares para la protección de los derechos e intereses colectivos, relacionados con el patrimonio, el espacio, la seguridad, la salubridad pública, la moral administrativa, la libre competencia económica y otras de similar naturaleza que se definan en ella... Así mismo definirá los casos de responsabilidad civil objetiva por el daño inferido a los derechos e intereses colectivos”. **Art. 89** es explícito en lo referente al derecho que le asiste a los ciudadanos de defender sus derechos de grupo o colectivo frente a la acción u omisión de las autoridades públicas. **Art. 90:** “El Estado responderá patrimonialmente por los daños antijurídicos que le sean imputables, causados por la acción o la omisión de las autoridades públicas. En el evento de ser condenado el Estado a la reparación patrimonial de uno de tales daños, que haya sido consecuencia de la conducta dolosa o gravemente culposa de un agente suyo, aquel deberá repetir contra éste”. **Art. 92:** “Cualquier persona natural o jurídica podrá solicitar de la autoridad competente la aplicación de las sanciones penales o disciplinarias derivadas de la conducta de las autoridades públicas”. **Art. 123:** “son servidores públicos los miembros de las corporaciones públicas, los empleadores y trabajadores del Estado y de sus entidades descentralizadas territorialmente y por servicios. Los servidores públicos están al servicio del Estado y de la comunidad; ejercerán sus funciones en la forma prevista por la Constitución, la ley y el reglamento. **Art. 126:** “Los servidores públicos no podrán nombrar como empleados a personas con las cuales tengan parentesco hasta el cuarto grado de consanguinidad, segundo de afinidad, primero civil o con quien estén ligados por matrimonio o unión permanente. Tampoco podrán designar a personas vinculadas por los mismos lazos con servidores públicos competentes para intervenir en su designación...” Lo anterior es una precisa prohibición de nepotismo a fin de salvaguardar la moralidad administrativa como derecho de todos. **Art. 127** sobre régimen de incompatibilidades: “Los servidores públicos no podrán celebrar, por si o por interpuesta persona o en representación de otro contrato alguno con entidades públicas o con personas privadas que manejen o administren recursos públicos, salvo las excepciones legales. A los empleados del Estado y de sus entidades descentralizadas que ejerzan jurisdicción, autoridad civil o política, cargos de dirección administrativa, o se desempeñen en los órganos judiciales, electoral, de control, les está prohibido tomar parte en las actividades de los partidos y movimientos y las controversias políticas, sin perjuicio de ejercer libremente el derecho al sufragio. Los empleados no contemplados en esta prohibición podrán participar en dichas actividades y controversias en las condiciones que señala la ley. La utilización del empleo para presionar a los ciudadanos a respaldar una causa o campaña política constituye causal de mala conducta”. **Art. 128,** “nadie podrá desempeñar simultáneamente mas de un empleo público, ni recibir mas de una asignación que provenga del tesoro público, o de empresas o de instituciones en las que tenga parte mayorista el Estado, salvo los casos expresamente determinados por la ley. Entiéndase por tesoro público el

como normas de conducta,⁵⁶ entre otras, disposiciones relacionadas con el carácter de servidores públicos, orientadas a prevenir conflictos de intereses en el desempeño de sus funciones, pautas y principios de actuación, prohibiciones en el ejercicio del cargo, responsabilidad del Estado por daños antijurídicos.

Igualmente, protege la moralidad, al permitir que la comunidad solicite investigaciones contra servidores estatales, que hayan incurrido en conductas indebidas, por desconocer “principios o valores que informan la Constitución Política y la Ley”⁵⁷.

De igual manera encontramos cláusulas constitucionales,⁵⁸ que apoyan la efectividad de las anteriores disposiciones, pues proceden en defensa de derechos constitucionales, además son de uso autorizado a todos los colombianos, interesados en defender la moralidad administrativa. Por una parte, facultan a los ciudadanos a acceder a documentos que requieran en defensa de los derechos colectivos, en este caso, el derecho a la moral administrativa.

Por otra parte, mencionan instancias y reglas frente a investigados especiales, en casos de inmoralidad administrativa, sin rechazar la posibilidad de la actuación

de la nación, el de las entidades territoriales y el de las descentralizadas”. **Art.129:** “Los servidores públicos no podrán aceptar cargos, honores o recompensas de gobiernos extranjeros, u organismos internacionales, ni celebrar contratos con ellos sin previa autorización del gobierno”. **Art. 133:** “los miembros de cuerpos colegiados de elección directa representan al pueblo, y deberán actuar consultando a la justicia y el bien común. El elegido es responsable políticamente ante la sociedad y frente a sus electores del cumplimiento de las obligaciones propias de su investidura”. **Art. 209:** “La función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones. Las autoridades administrativas deben coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado. La administración pública en todas sus órdenes, tendrá un control interno que se ejercerá en los términos que señala la ley”.

⁵⁶ El Comité de expertos, del mecanismo de seguimiento, de la implementación de la convención interamericana contra la corrupción, en Cuestionario relacionado con las disposiciones seleccionadas por ellos el 24 de mayo de 2002. Colombia, refiere como normas de conducta, exclusivamente las relacionadas con inhabilidades e incompatibilidades de funcionarios públicos, anotadas en diferentes regulaciones como el CDU, Ley 80 de 1993, reglamento del Congreso y Estatuto Anticorrupción.

⁵⁷ Sentencia Consejo de Estado Sección Tercera. 21 de mayo de 2008. AP-01415, ponente, Dr. Ramiro Saavedra Becerra.

⁵⁸ Son éstas: Art. 20 anota: “Se garantiza a toda persona la libertad de expresar y difundir su pensamiento y opiniones, la de informar y recibir información veraz e imparcial...” Art. 74: “Todas las personas tienen derecho a acceder a los documentos públicos...” Art. 174: “Corresponde al Senado conocer de las acusaciones que formula la Cámara de Representantes contra el presidente de la república o quien haga sus veces; contra los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia, del Consejo de Estado y de la Corte Constitucional, los miembros del Consejo Superior de la Judicatura y el fiscal general de la nación, aunque hubieren cesado en el ejercicio de sus cargos. En este caso, conocerá por hechos u omisiones ocurridos en el desempeño de los mismos”. Art. 175: “En los juicios que se sigan ante el Senado se observarán estas reglas. El acusado queda de hecho suspenso de su empleo, siempre que una acusación sea públicamente admitida. Si la acusación se refiere a delitos cometidos en ejercicio de sus funciones o indignidad por mala conducta, el Senado no podrá imponer otra pena que la de destitución del empleo, o la privación temporal o pérdida absoluta de los derechos políticos; pero al reo se le seguirá juicio criminal ante la Corte Suprema de Justicia, si los hechos lo constituyen responsable de infracción que merezca otra pena....”

popular frente a dichas personas, lo cual infiere participación ciudadana directa o ante los estrados judiciales, contribuyendo en la búsqueda de transparencia.

Cabe observar en la normativa constitucional, que de acuerdo a los fines del Estado Social de Derecho, la protección de la moralidad administrativa y el patrimonio público, son una forma de construir democracia, generando transformaciones sociales significativas en la misma, buscando posibilidades reales para la sociedad civil en la defensa del interés público, a fin de mejorar las condiciones de vida de los colombianos más necesitados.

En este orden de ideas, encontramos que aunque la democracia utiliza la técnica del voto, la elección y gobierno de la mayoría, aun así esto es insuficiente, cuando se delimita la acción decisoria, a instancias que no han sido constituidas legítimamente a través de la participación política de mayorías, por los márgenes abrumadores de abstención.

De todas maneras Colombia ha avanzado en sus procesos de democratización política, porque ha ampliado los espacios de participación, los cuales están consagrados por mandato constitucional y sus respectivas reglamentaciones.

Así pues, este avance de la democracia es muy importante, porque el derecho a la integración va más lejos que un derecho social clásico, pues se enriquece con un imperativo moral como es el derecho a la subsistencia, ya que además de tratar a las personas como miembros de una sociedad, en la cual se tiene derecho a un lugar, se considera a los individuos como ciudadanos activos, afirmando primeramente el derecho de vivir, así como el derecho de vivir en sociedad.

Adicionalmente encontramos normatividad legal en otras áreas del derecho, que fijan disposiciones con el objeto de erradicar la prácticas inmorales, así pues, tenemos regulaciones en el campo penal en cuanto refiere a las sanciones, en el administrativo, con la obligatoriedad de la declaración jurada de bienes y rentas, que los funcionarios públicos deben actualizar cada año. Igualmente normatividad fiscal, así como de control interno de las entidades del Estado, entre otras.⁵⁹

Cabe añadir la normatividad disciplinaria, cuya importancia reside en el amparo y defensa de la moralidad administrativa, a través del Código Disciplinario Único⁶⁰,

59 GONZÁLEZ PÉREZ, Jesús. "Corrupción, ética y moral en las administraciones" Bogotá: Civitas Ediciones. 2006. p. 33.

⁶⁰ Ley 734 de 2002. Art. 16 señala: "La sanción disciplinaria tiene función preventiva y correctiva, para garantizar la efectividad de los principios y fines previstos en la constitución, la ley y los tratados internacionales, que se deben observar en el ejercicio de la función pública". Art. 22, trata específicamente de la garantía de la función pública: " El sujeto disciplinable, para salvar la moralidad pública, transparencia, objetividad, legalidad, honradez, lealtad, igualdad, imparcialidad, celeridad, publicidad, economía, neutralidad, eficacia y eficiencia que debe observar en el desempeño de su empleo, cargo o función, ejercerá los derechos, cumplirá los deberes, respetará las prohibiciones y estará sometido al régimen de inhabilidades,

que es una herramienta de lucha contra la corrupción, ya sea que provenga de los funcionarios públicos o de los particulares, considerados en forma individual, o bien a través de las instituciones a las que correspondan. Así como proyecta su principal función, en el cumplimiento del principio de legalidad.⁶¹

Sin embargo estas medidas, no sólo deben abarcar la prevención o reacción frente a la corrupción, sino también garantizar la vigencia y realización, de todos los valores éticos de la administración,⁶² aplicando medidas que fortalezcan las normas que previenen estos conflictos y mecanismos, para hacer efectivo su cumplimiento.

1.4.2 Acceso a la Justicia y Moralidad Administrativa

Además de las anteriores regulaciones, encontramos que existe un sinnúmero de acciones judiciales en defensa de la moral, que están previstas en la anterior, en la nueva constitución y en la ley, lo que permite inferir, que la búsqueda de la moralidad administrativa, ha sido permanente en nuestra sociedad, antes de la creación y desarrollo legal de las acciones populares.

Cabe observar que estas acciones son públicas, ya que puede interponerlas cualquier ciudadano para proteger sus intereses y derechos, o también para defender el orden jurídico; además pueden intervenir directamente en estos procesos, no solo como demandantes sino también como coadyuvantes o impugnantes para defender o atacar las disposiciones acusadas, actuando a lo largo de todo el proceso judicial, por medio de abogado o a título personal. Así mismo pueden asistir, a todas las audiencias públicas que la Corte convoque.

Es este orden de ideas, el derecho a accionar, cuya efectividad se realiza ante los estrados judiciales, se refiere a las solicitudes que impetran las personas ante el Estado, a través de diferentes procesos, de ahí que deban ser resueltas en las instancias jurisdiccionales, con las formalidades dispuestas en la Ley.

Encontramos también, las acciones de inconstitucionalidad y las de nulidad, que son anteriores a la constitución de 1991 y a partir de ella, su relevancia es muy grande, especialmente, la de inconstitucionalidad a raíz de la creación de la Corte Constitucional, ya que mediante esta acción y la aplicación de las disposiciones constitucionales, se logra evitar que se consagren en el ordenamiento jurídico, normas con privilegios indebidos a favor de los servidores públicos o que afecten o amenacen la integridad del patrimonio público.

incompatibilidades, impedimentos y conflictos de intereses, establecidos en la Constitución Política y en las leyes”.

⁶¹ MAYA VILLAZON, Edgardo José. Periódico Ámbito Jurídico Año XI No 251 del 16 al 29 de junio de 2008, Artículo p.16 “Derecho disciplinario y control de legalidad”

⁶² GONZÁLEZ PÉREZ, Jesús. “Corrupción, ética y moral en las administraciones” Bogotá: Civitas Ediciones. 2006. p. 62

De todas maneras no puede afirmarse, que toda norma sometida al control de la Corte Constitucional y declarada inconstitucional es producto de una vulneración a la moralidad administrativa y al patrimonio público, por cuanto se ejerce dicho control, para defender el orden jurídico y garantizar la supremacía de la constitución.

Adicionalmente están las acciones de Grupo, la Tutela y la Acción de Cumplimiento, las cuales surgen en la nueva constitución como mecanismos de protección de los derechos, buscando garantizar hacerlos efectivos.

Ahora bien, la especificidad de estas acciones judiciales, no son los derechos colectivos, sin embargo, a lo largo de la historia de nuestra sociedad, se han venido defendiendo, de forma directa o por conexidad con otros derechos humanos, traduciendo dicha garantía en moralidad administrativa, como se expone a continuación:

- **Acción de Tutela**⁶³. Esta acción puede ser utilizada por cualquier ciudadano, para solicitar ante un juez, la protección rápida y efectiva de sus derechos fundamentales, cuando son amenazados o violados por autoridades públicas o por particulares. Se ha impetrado esta acción en defensa de derechos colectivos, cuando tienen conexidad con derechos fundamentales particulares. Igualmente defiende derechos colectivos, cuando se interpone para garantizar el derecho de petición, elevado ante la administración y relacionado con derechos colectivos.

- **Acción de Cumplimiento**⁶⁴. Es un mecanismo que protege el derecho del ciudadano de acceder a la justicia, cuando la Administración Pública se encuentra reacia a cumplir normas, actos administrativos, deberes y obligaciones, ya que le ordena su cumplimiento. La eficaz aplicación de normas evidencia legalidad, componente esencial de la moralidad administrativa.

- **Acción de Nulidad**. A través de esta acción, cualquier ciudadano puede solicitar la nulidad de los actos administrativos, para que sean retirados del ordenamiento jurídico, actos violatorios de las normas que rigen las funciones de los empleados públicos, así como del manejo adecuado de los recursos del Estado. Con este ejercicio se defiende la legalidad y constitucionalidad de los mismos y se garantiza los derechos colectivos a la moralidad y al patrimonio público.

⁶³ Consagrada en el artículo 86 de la Constitución Nacional, reglamentada mediante los decretos 2591 de 1991 y 306 de 1992.

⁶⁴ Art. 87 de la Constitución Nacional dice: Toda persona podrá acudir ante la autoridad judicial para hacer efectivo el cumplimiento de una ley o un acto administrativo. “
Además está la Ley 393 de 1997

Cabe observar que en temas de contratación, únicamente los terceros “que acrediten un interés directo”⁶⁵ pueden demandar la nulidad de los actos previos al contrato “a través de las acciones de nulidad y restablecimiento del derecho.

- **Acción de Repetición**⁶⁶. Es una acción orientada a “garantizar los principios de moralidad y eficiencia de la función pública...”.⁶⁷ Debe ser interpuesta por la administración, cuando haya sido condenada a reparar los daños antijurídicos, causados a un particular por sus funcionarios. Es complementaria de las acciones populares, pues su finalidad es “el patrimonio público, el cual es necesario proteger integralmente...”.⁶⁸, a través del reintegro de los pagos, que haya debido realizar la administración, como resultado de la conducta dolosa o gravemente culposa, de sus funcionarios o exfuncionarios.

- **Acciones Penales**. Herramientas jurídicas que protegen la moral del Estado, cuando se ejercitan contra servidores públicos, que en ejercicio de un cargo observan diferentes comportamientos irregulares, que pueden constituir un delito, infringiendo la ley penal.

- **Acciones Contractuales**⁶⁹. Mediante esta acción, que es más ágil⁷⁰ que las otras y que involucra cualquier contratación que realice la administración, solo están legitimadas las partes del contrato para impetrarla. Luego, es el directo interesado, es decir el titular, quien impugna Actos Administrativos, proferidos luego de la celebración de un contrato⁷¹, cuando en su desarrollo se vulneran sus derechos. Puede darse por casos en que la “inmoralidad administrativa se refiere a los sobre costos en la contratación, manejo inadecuado de dineros...”⁷²

⁶⁵ Sentencia C-1048/01.

⁶⁶ La ley 678 de 2001 dice: “Artículo 1 objeto de la ley, la presente ley tiene por objeto regular la responsabilidad patrimonial de los servidores y ex servidores públicos y de los particulares que desempeñan funciones públicas, a través del ejercicio de la acción de repetición de que trata el artículo 90 de la Constitución Política o del llamamiento en garantías con fines de repetición.” Igualmente el Artículo 4 menciona sobre su “obligatoriedad: es deber de las entidades públicas ejercitar la acción de repetición o el llamamiento en garantía, cuando el daño causado por el Estado haya sido consecuencia de la conducta dolosa o gravemente culposa de sus agentes. El incumplimiento de este deber constituye falta disciplinaria.”

⁶⁷ Art. 3 ley 678 de 2001

⁶⁸ M.p. ESCOBAR GIL, Rodrigo. Sentencia C-832/01 ocho (8) de agosto de dos mil uno.

⁶⁹ Artículo 87 del C.C.A (Modificado por el artículo 32 de la Ley 446 de 1998) De las controversias contractuales. “Cualquiera de las partes de un contrato estatal podrá pedir que se declare su existencia o su nulidad y que se hagan las declaraciones, condenas o restituciones consecuenciales, que se ordene su revisión, que se declare su incumplimiento y que se condene al responsable a indemnizar los perjuicios y que se hagan otras declaraciones y condenas.....”

⁷⁰ TORRES CALDERÓN, Leonardo Augusto. La descongestión en la jurisdicción contencioso administrativa, 2004.

⁷¹ Ley 446 de 1998, Art. 32 y Art. 136 num. 10

⁷² Mp. ARANGO, Alberto. Sentencia AP1335 del 01/08/30 Sección 2ª Subsección A.

- **Acciones Populares.**⁷³ Son herramientas Jurídicas mediante las cuales los ciudadanos reclaman la protección de sus derechos colectivos, exigiendo, entre otros, moralidad en la gestión pública.

De acuerdo a lo anterior, son varias las acciones judiciales que defienden la moralidad administrativa. Por un lado están las acciones constitucionales, como la tutela, nulidad, populares y de cumplimiento, por otro lado están los mecanismos de denuncia penal, fiscal y disciplinaria, por lo que al participar se ejerce ciudadanía, ya que se cumple con los deberes que se adquieren, al hacer parte del Estado, protegiendo la moralidad y además gozando de los derechos civiles y políticos.

Por lo tanto, estas acciones deben ser complementarias, en la protección del derecho colectivo a la moral.

Asimismo las diferentes autoridades deben asumir una actitud de colaboración, sin tener en cuenta la separación de funciones, pues estas interferencias, facilitan las prácticas corruptas.

1.4.3 Acceso a la Administración y Moralidad Administrativa

Para finalizar con este capítulo sobre defensa de la moralidad, encontramos las herramientas de participación, cuya efectividad se realiza ante la administración, permitiendo que cada persona se sienta vinculada a la sociedad y además, que se acaben los feudos cerrados que sirven de caldo de cultivo a la corrupción y a la violencia.

Igualmente se reconoce en todos y cada uno de los ciudadanos, su derecho fundamental a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político, consagrándolo como un deber, lo que implica una presencia activa de las personas, frente a las tres ramas del poder público y a los órganos del control.

Al respecto la Corte Constitucional anota que “El principio de participación democrática expresa no sólo un sistema de toma de decisiones, sino un modelo de comportamiento social y político fundamentado en los principios de pluralismo, tolerancia, protección de los derechos y libertades así como en una gran responsabilidad de los ciudadanos en la definición del destino colectivo. ...”⁷⁴ lo

⁷³ La ley 472 de 1998, desarrolla la Constitución Política, en relación con el ejercicio de las Acciones Populares y de Grupo, creando mecanismos para “garantizar la defensa y protección de los derechos e intereses colectivos, así como los de grupo o de un número plural de personas”.

⁷⁴ Mp. HERRERA VERGARA, Hernando. Sentencia C-180 de 1994, Revisión constitucional del proyecto de ley estatutaria No. 92/1992 Senado - 282/1993 Cámara, "por la cual se dictan normas sobre mecanismos de participación ciudadana." Expediente No. P.E. - 005

anterior revaloriza el concepto de ciudadano y replantea su papel en la vida nacional.

De igual manera, desde la Asamblea Nacional Constituyente, producto de la séptima papeleta, se señala como objetivo de su convocatoria, “fortalecer la democracia participativa,” por lo que las bases acordadas entre el gobierno y los partidos políticos, incluyeron diez temas referidos a ese interés.

Así pues, la Constitución expedida, fue prolija en la consagración de la participación, no sólo como marco de toda su normatividad desde el preámbulo, sino en numerosas disposiciones, definiendo a Colombia como un “Estado social de derecho, organizado en forma de República democrática, participativa y pluralista”; asimismo el artículo segundo (2º), incluye entre sus fines esenciales el de “facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la nación”.

Cabe añadir, que la participación ciudadana defiende la moralidad administrativa en los diferentes procesos públicos, ya que solo efectivizando este derecho ante la administración, se evita utilizar las acciones judiciales y aumentar la congestión en la administración de justicia. A continuación presentamos estas herramientas administrativas de participación:

- **Consulta Popular**⁷⁵. Es una forma de intervención en la toma de decisiones de la Administración Pública. Consiste en que antes de tomar determinada decisión, la entidad responsable informa a los posibles interesados, sobre el propósito y alcance de dichos proyectos, a fin de que todo ciudadano o comunidad que se considere afectada, opine sobre los mismos, sin que ésta obligue, siempre que la decisión que se adopte no vaya en detrimento del interés general.

- **Audiencia Pública**⁷⁶. Es un acto público, que desarrolla principios de democracia participativa y de la gestión pública, por tanto debe ser propiciado por organismos de la Administración Pública, que involucren a la sociedad civil, en la discusión de aspectos relacionados con sus políticas y programas, así como sobre el manejo de recursos, en especial cuando esté de por medio la afectación de derechos o intereses colectivos⁷⁷. Además, busca garantizar los principios de transparencia y objetividad, fundamentales en la adjudicación de la contratación.⁷⁸

⁷⁵Art. 20 de la Constitución, según el cual, toda persona tiene libertad no sólo de expresar su opinión sino también de informar y recibir información cuando la solicite. Figura reglamentada mediante el Decreto 2130 de 1992.

⁷⁶ El artículo 273 de la Constitución Nacional, señala que cualquiera de los proponentes puede solicitar que la adjudicación de una licitación se haga en audiencia pública. Este artículo está desarrollado en los artículos 25 y 30 de la ley 80 de 1993, modificada parcialmente por el artículo 9 de la ley 1150 de 2007.

⁷⁷ Artículo 33 ley 489 de 1998

⁷⁸ El proceso de contratación estatal por licitación pública, establecido en la Ley 80 de 1993 modificada por la ley 1150 de 2007, consiste en un acto público de carácter obligatorio que desarrolla la etapa de adjudicación. Artículo 9 ley 1150 de 2007

- **Derecho de Petición**⁷⁹. Es el derecho fundamental que tiene toda persona de hacer peticiones respetuosas, de interés general o particular, ante autoridades públicas o ante particulares que cumplan alguna función pública. Su cumplimiento es garantía de legalidad y de moralidad administrativa, por lo que no responder vulnera este derecho y se puede acudir a la tutela.

En materia de contratación, el ciudadano tiene derecho a solicitar y obtener la copia de documentos referidos a la misma, que se consideren esté atentando contra la moral administrativa, los cuales no pueden estar amparados, por ningún tipo de reserva.

- **La Queja**⁸⁰. Es una modalidad de petición y por ende está prevista constitucionalmente, se presenta al poner en conocimiento de las autoridades respectivas la manifestación de inconformidad de las personas con respecto a los servidores públicos o particulares que prestan un servicio público, que en el ejercicio de sus funciones asumen conductas y comportamientos irregulares.

- **Iniciativa Popular Normativa**.⁸¹ Es el derecho político que tienen los ciudadanos, de presentar proyectos de acto legislativo y de ley ante el congreso de la República, de ordenanza ante las asambleas departamentales; de acuerdo ante los concejos municipales y distritales; y de resolución ante las juntas administradoras locales. Este derecho de presentar proyectos, que pueden ser o no aprobados, por la corporación pública correspondiente, equivale a legalidad.

- **Cabildo Abierto**.⁸² Es una reunión pública de los concejos distritales, municipales o de las juntas administradoras locales, en la que los ciudadanos pueden participar directamente con el fin de discutir asuntos de interés para la comunidad relacionados con diferentes temas.

- **Veeduría ciudadana**. Es un mecanismo de participación ciudadana y comunitaria, gracias al cual se ha podido instaurar un buen número de acciones populares tendientes a defender la moralidad administrativa en la contratación pública.

⁷⁹ Consagrado en el artículo 23 de la Constitución Política, artículos 5, 33 y 75 del Código Contencioso Administrativo y artículo 16 del Decreto 2150 de 1995.

⁸⁰ Su marco normativo radica en la Constitución Política de 1991, Código Disciplinario único (Ley 734 de 2002). Sin embargo, no es esta la única definición de la queja como forma de participación ciudadana, ya que también se encuentra definida como un recurso a interponer ante la vía gubernativa y judicial, y se encuentra mencionada en la Ley 734 de 2002, Código Contencioso Administrativo, Código de Procedimiento Civil, para cuando no procede el recurso de apelación.

⁸¹ Art. 2 Ley 134 de 1994

⁸² Art. 9 Ley 134 de 1994

Asimismo, encontramos que la Constitución Política de Colombia, en ciertos artículos,⁸³ es explícita en establecer pautas de participación ciudadana, que permiten la existencia legal de las veedurías ciudadanas. Además la normatividad legal⁸⁴ señala expresamente sobre su existencia, como el Estatuto de Contratación⁸⁵, que plantea que en todo proceso contractual se debe convocar a las veedurías, como medio de control social, para establecer comportamientos, no solo éticos sino jurídicos.

A través de todos los anteriores mecanismos de participación, se apoya el desarrollo transparente y la moral en el accionar de la administración.

1.5. La búsqueda de moral en los principios de la ley de contratación pública en Colombia.

La actividad contractual es una modalidad de la actividad estatal, cuya finalidad es “la satisfacción de las necesidades colectivas e intereses públicos así como la obtención de los fines propios del Estado”⁸⁶, de ahí que se prediquen los principios

⁸³ Art. 2: “son fines esenciales del Estado servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afecten, y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la nación; defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo...”. Art. 23 Constitucional anota que “Toda persona tiene derecho a presentar peticiones respetuosas a las autoridades por motivo de interés general o particular y a obtener pronta resolución. El legislador podrá reglamentar su ejercicio ante organizaciones privadas para garantizar los derechos fundamentales. Art. 40: Todo ciudadano tiene derecho a participar en la conformación, ejercicio, y control del poder político... Art. 103: son mecanismos de participación del pueblo en ejercicio de su soberanía: el voto, el plebiscito, el referendo, la consulta popular, el cabildo abierto, la iniciativa legislativa y la revocatoria del mandato. La ley los reglamentará. El Estado contribuirá a la organización, promoción y capacitación de las asociaciones profesionales, cívicas, sindicales, comunitarias, juveniles, benéficas o de utilidad común no gubernamentales, sin detrimento de su autonomía con el objeto de que constituyan mecanismos democráticos de representación en las diferentes instancias de participación, concertación, control y vigilancia de la gestión pública que se cumpla en los diversos niveles administrativos y sus resultados.”

⁸⁴ Entre otras tenemos la ley 850 de 2003, que reglamenta todo lo relacionado con éstas organizaciones cívicas, señalando el procedimiento que las constituye. Así mismo está la ley 489 de 1998, que plantea argumentos sobre la obligación de la administración de brindar apoyo para el ejercicio de las veedurías, posibilitando el acceso a la información así como su formación en control y fiscalización de la gestión pública.

⁸⁵ Ley 80 de 1993 Art. 66 menciona que “Todo contrato que celebre 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 constituyen 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 en 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 para 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.”

86 C.P. SAAVEDRA BECERRA, Ramiro. C.E. AP-01588 del 5 de octubre de dos mil cinco (2.005)

constitucionales de moralidad, anotados en la Constitución Política de 1991, así como en el artículo 3 de la ley 80 de 1993.

También esta actividad debe guiarse por los principios de igualdad, eficacia, celeridad, economía, imparcialidad y publicidad, que los artículos 209 y 123 de la Constitución Política prevén, como parámetros específicos de la función administrativa y que además, hacen parte del núcleo axiológico inherente a la filosofía del Estado Social de Derecho⁸⁷.

Además la actividad contractual se relaciona directamente con el patrimonio público, que es el soporte principal para la ejecución de la inversión pública y todo lo que tiene que ver con dineros del Estado, por tanto, es la moralidad administrativa, el derecho colectivo que el servidor público vulnera, cuando incurre en comportamientos corruptos e inmorales, relacionados con la contratación administrativa.

Lo anterior teniendo en cuenta, que “La corrupción administrativa es uno de los mas devastadores flagelos que carcomen el patrimonio público, y que ha encontrado terreno fértil principalmente en el campo de la contratación pública, en el cual ha alcanzado en el último tiempo niveles insospechados, y que, por esa vía, cuantiosos recursos públicos resultan desviados de la inversión pública social, con grave sacrificio para las metas de crecimiento económico y de mejoramiento de las condiciones de vida de la mayoría de los colombianos”⁸⁸.

Luego, una ineficiente implementación de recursos públicos, mediante el robo en los contratos, atenta contra la estabilidad económica de un país, generando una problemática presupuestal.

Por consiguiente, es la contratación pública, uno de los aspectos de la gestión administrativa más vulnerables a la corrupción, lo que se debe no solo a la falta de ética y preparación de los funcionarios públicos, sino además a la falta de control a la actividad contractual, de acceso a la información, de controles internos y externos entre otros. De ahí que se requiera mayor compromiso de los servidores públicos en la gestión de Estado, además del fortalecimiento de la normatividad legal en diferentes áreas, especialmente en contratación pública.

A través del Estatuto de la Contratación Estatal⁸⁹ y sus modificaciones, se ha establecido pautas que pretenden responder a esta situación. Para empezar, tenemos normas que regulan la actividad, de los colaboradores del Estado, a

⁸⁷ Sentencia C-449 de 1992 citada en sentencia C 088 de 2000

⁸⁸ REVISTA DE LA DEFENSORÍA DEL PUEBLO # 1. Doctrina y jurisprudencia en las acciones populares. 2006 que cita Sentencia C 088 de 2000.

⁸⁹ Ley 80 de 1993.

quienes se aplica una serie de controles tales como el disciplinario, el fiscal, el penal, y el más significativo, el control social.

Además se incluye tres principios básicos, en primer lugar la transparencia, mediante la cual, se pretende la imparcialidad e implica, igualdad de oportunidades para los interesados en participar en las diferentes modalidades de selección de contratistas; en segundo lugar está el principio de economía, donde aparecen diferentes modalidades de contratación dependiendo del objeto contractual, de su complejidad y de los costos, agilizando trámites.

En tercer lugar, encontramos el principio de responsabilidad que busca establecer el equilibrio entre el derecho y el deber, es decir, una gestión pública eficiente y oportuna “que concilie la autonomía de la voluntad con las prerrogativas del Estado.”⁹⁰ En último lugar encontramos como principio, el deber de selección objetiva⁹¹, el cual orienta a la administración, sobre los criterios de calificación para la mejor oferta, haciendo énfasis en factores técnicos y económicos.

En lo concerniente a la ley 1150 de 2007⁹², modificatoria de la forma de selección de contratistas de la Ley 80 y que además pretende moralizar la contratación estatal, tenemos que implementa nuevas reglas de publicidad, al poner en marcha la contratación pública electrónica.

Sin embargo esta ley, presenta falencias en aspectos como la caducidad y la forma de terminación de los contratos, lo cual podría evidenciar retrocesos en la lucha contra la corrupción y facilitar la inmoralidad de contratistas y funcionarios públicos.

Finalmente el decreto 2474 de 2008, modificado parcialmente por el decreto 2025 de 2009, que reglamenta la ley 80 de 1993 y la ley 1150 de 2007, establece por regla general la publicidad de la información de los procesos contractuales excepto en contratación directa⁹³.

No obstante lo anterior, respecto a la permanente búsqueda de moralidad, en la contratación estatal, sobre esta ley se afirma que “difícilmente combate los vicios

⁹⁰REVISTA DE LA DEFENSORÍA DEL PUEBLO # 1. Doctrina y jurisprudencia en las acciones populares. 2006. p. 78

⁹¹ La ley 1150 de julio 16 de 2007 llamada reformativa de la ley 80 de 1993, da estatus de principio a este deber.

⁹² El Consejo de Estado suspende provisionalmente normas de esta ley, que reglamentan los contratos de menor cuantía, por lo que el gobierno expide el Decreto 3576 de 2009, que fija nuevas reglas sobre el proceso de selección abreviada.

⁹³ LAGUADO GIRALDO, Roberto. Periódico Ámbito Jurídico Año XI No 257 del 8 al 21 de septiembre de 2008 Artículo p.18 “Ahorro, eficiencia y transparencia, resultados de las nuevas reglas sobre contratación pública electrónica”.

que se pretendían cambiar”⁹⁴, ya que la problemática ética no responde por el comportamiento de las entidades públicas, en la conducción, manejo y adjudicación de contratos, pues “no es la ley la que genera corrupción y por tal, no es modificando su texto que se evita...”⁹⁵.

Así mismo opina el Dr. Luís Guillermo Dávila Vinuesa, experto en contratación pública, al exponer que la reforma a la ley 80, no garantiza reducir la corrupción, pues las prácticas clientelistas no se corrigen con normas, ya que el problema no es la ley sino su interpretación, los valores, la capacitación...⁹⁶

De todas maneras, cualquier esfuerzo legal que busque apoyar la moralidad administrativa, será de gran valor en el desarrollo de nuestra sociedad democrática, que evoluciona jurídicamente a través de la normatividad, ya que es fortaleciéndola, que se hace más eficiente y por ende transparente la gestión pública.

Aun así, hay que tener en cuenta, que pese a todos los avances legislativos, se requiere el compromiso y la honestidad de los servidores públicos, en la ejecución de estos recursos legales, a través de la contratación estatal.

⁹⁴ SUAREZ MONTAÑO, Francisco. Análisis Exposición de motivos Ley 1150 de 2007 Abogado, Especialista en Derecho Administrativo. Vicepresidente Jurídico de la Cámara Colombiana de la Infraestructura, Bogotá D.C.

⁹⁵ Ídem.

⁹⁶ DAVILA V. Luís Guillermo. Periódico Ámbito Jurídico Año X No 222 del 2 al 22 de abril de 2007 Artículo p.24 “La reforma a la ley 80 no garantiza reducir la corrupción en la contratación estatal”.

2. ACCIONES POPULARES SOBRE MORALIDAD ADMINISTRATIVA

2.1. ANTECEDENTES Y CARACTERISTICAS DE LAS ACCIONES POPULARES:

Las Acciones Populares se originan en el derecho romano y en el derecho inglés, buscando proteger los derechos de personas afectadas por un mismo problema.

En el derecho romano, fue creada como dos figuras. La primera denominada Interdictos Populares, cuyo objeto era restablecer el derecho vulnerado, a causa de la malversación de los dineros públicos. La segunda llamada Acciones Populares, de uso exclusivo de los ciudadanos romanos, para proteger el patrimonio público y que concede un reconocimiento, consistente en un porcentaje del dinero recaudado, como condena en el respectivo proceso, diferenciando las dos acciones estipuladas. Esta recompensa recibida por el actor popular es fundamento de los incentivos que se permiten en las actuales acciones populares en nuestro país.

Igualmente en el derecho inglés, nacieron con el nombre de Acciones Representativas o de Clase y fueron inicialmente aplicadas por las llamadas Cortes de Equidad, pero al dejar de existir dichas Cortes, esa facultad fue conferida a los jueces, quienes comenzaron a fallarlas en los casos en que estuviera en juego el derecho colectivo.

Así mismo en Colombia, las acciones populares también tienen antecedentes jurídicos valiosos⁹⁷, los cuales están consagrados algunos en el Código Civil⁹⁸ y en otras leyes y decretos⁹⁹, pero a diferencia de Estados Unidos e Inglaterra en donde han tenido un amplio desarrollo, en nuestro país fueron ignoradas por mucho tiempo. Sin embargo, son instrumentos de protección de los derechos y "... en la medida en que no violan el artículo 88 de la Constitución, ni se oponen a la ley 472 de 1998, encuadran dentro del ordenamiento jurídico y se convierten en mecanismos específicos aplicables a situaciones especiales"¹⁰⁰.

⁹⁷ LONDOÑO TORO, Beatriz. Acciones populares, de grupo y de cumplimiento. Plan Nacional de Formación y Capacitación de la Rama Judicial. Bogotá: Escuela judicial Rodrigo Lara Bonilla. 2007. p.46

⁹⁸ · "La acción popular en defensa del concebido no nacido (C.C. Art. 91) · La acción popular en contra de las obras que contaminen el aire y lo hagan conocidamente dañoso. (C.C. Arts. 994, 988 y 993) · La acción popular en el caso de edificios que amenacen ruina, árboles mal arraigados, cambio de dirección de aguas. (Art. 988 y ss. C.C.) · La acción popular en defensa de los bienes de uso público (Art. 1005 C.C.) · La acción popular por daño contingente. (Art.2359 C.C.)..."

⁹⁹ "... La acción de grupo en defensa del consumidor (Decreto 3466 de 1982) · La acción popular de protección del espacio público. (Ley 9 de 1989) · La acción popular en defensa del medio ambiente agrario. (Decreto 2303 de 1989) · Acciones de clase para evitar competencia desleal y el uso de la información privilegiada en el sistema financiero y mercado público de valores. (Ley 45 de 1990, ley 35 de 1990, decretos 663 y 653 de 1993 y ley 256 de 1996) · Procedimiento en acciones populares (Decreto 2651 de 1991 art. 49 y ley 99 de 1993 art.75. Ley 446 de 1998) · Artículo 88 de la Constitución Política. Ley 472 de 1998".

¹⁰⁰ Sentencia C-215/99

No obstante lo anterior, los constituyentes de 1991, retoman el tema y presentan un informe, donde consideraron que la serie de normas existentes, para la defensa de los derechos e intereses colectivos por parte directa de los ciudadanos, no eran ni suficientes ni idóneas, por tanto procedieron a establecer en la nueva carta el artículo 88, que consagra las acciones populares, así como amplía su ámbito y exige su regulación.¹⁰¹

Cabe añadir que en el informe de la constituyente, se reconoce la conveniencia, de que la ley regule el ejercicio de las acciones populares, a la vez que les atribuye una autonomía, que no excluye el recurso de acciones individuales de stirpe individual. Así mismo, impide condicionamientos por parte de la ley, cuando el instrumento sea desarrollado por el legislador, a fin de legitimar a cualquier persona para actuar en defensa de la sociedad, protegiendo así intereses “difusos, como también los propios del actor.”¹⁰²

De igual manera, la Constituyente buscaba construir un nuevo campo de acción para esta figura jurídica, extendiendo su accionar hacia la solidaridad humana en donde se destaca la dimensión social del hombre, paradójicamente en una época de “individualismo jurídico”¹⁰³, respondiendo a nuevos fenómenos sociales a los cuales hay que hacerles frente en conjunto, para evitar o solucionar el daño general, ocasionado por particulares y/o instituciones o funcionarios públicos.

La Constitución Política de 1991, consagró las acciones populares, como forma de defender los derechos colectivos. Además porque son las herramientas jurídicas, que buscan en primer lugar, cesar la lesión o amenaza contra estos derechos humanos, desde una perspectiva colectiva,¹⁰⁴ conculcados por ignorancia ciudadana y por vacío de normatividad jurídica, y en segundo lugar, de ser posible, “reestablecer las cosas a su estado anterior”¹⁰⁵.

101 Sin embargo, este mandato constitucional sólo se atiende ocho años después, cuando se desarrolla el artículo 88 de la C. P. a través de la Ley 472 de 1998, también denominada Ley de Acciones Populares y de grupo y donde se anota, “Artículo 1º. Objeto de la Ley. La presente ley tiene por objeto regular las acciones populares y las acciones de grupo de que trata el artículo 88 de la Constitución Política de Colombia. 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 personas. Artículo 2º. Acciones Populares. Son los medios procesales para la protección de los derechos e intereses colectivos. Las acciones populares se ejercen para evitar el daño contingente, hacer cesar el peligro, la amenaza, la vulneración o agravio sobre los derechos e intereses colectivos, o restituir las cosas a su estado anterior cuando fuere posible.”

¹⁰² Informe-Ponencia sobre "Derechos Colectivos", presentado por los delegatarios a la Comisión Primera de la Asamblea Gacetas 45 y 48.

¹⁰³ C.E. Sección Tercera, sent. 901, 30-08-2007, p.15. Consejero Ponente Enrique Gil Botero.

¹⁰⁴ REY CANTOR Ernesto y RODRÍGUEZ RUÍZ, Carolina, Las Generaciones de derechos humanos Cátedra Gerardo Molina, Universidad Libre. Bogotá, 2005

¹⁰⁵ Periódico Ámbito Jurídico Año VII No 167 del 06 de diciembre de 2004 al 09 de enero de 2005 Artículo de Jurisprudencia No 16 Citado a propósito del análisis de la alcaldía sobre la sentencia de primera instancia del 25 de agosto de 2004 del Tribunal Administrativo de Cundinamarca Sección IV Subsección B, sobre el Río Bogotá. Comentario de Héctor Helí Rojas Jiménez, Senador de la República.

Debemos señalar que, estas acciones fueron reglamentadas con la ley 472 de 1998, que precisó y amplió el ámbito de su ejercicio, al regular temas como el incentivo, duración, procedencia y no caducidad, agotamiento opcional de la vía gubernativa, trámite preferencial, coadyuvancia, medidas cautelares, pacto de cumplimiento entre otros, constituyendo avances que optimizan la defensa de las personas, bien frente al poder del Estado, o de la administración pública, o de grupos económicos fuertes que existen en una sociedad.

Adicionalmente, dicha regulación se presenta con un amplio margen de acción, ya que está dirigida a prevenir, reparar e indemnizar derechos colectivos amenazados o vulnerados.

Cabe observar, que la característica esencial de las acciones populares, es su naturaleza preventiva¹⁰⁶, por lo que no requiere de la existencia de un daño o perjuicio de los derechos colectivos, sino que basta que exista la amenaza o riesgo de que se produzca, para “precaver la lesión de bienes y derechos que comprenden intereses superiores de carácter público y que por lo tanto no pueden esperar hasta la ocurrencia del daño”¹⁰⁷ para que se ordene su protección.

Así pues, la acción popular preventiva se promueve mientras permanezca el peligro,¹⁰⁸ que puede provenir de la naturaleza o de la voluntad humana,¹⁰⁹ a fin de evitar un daño contingente o eventual, es decir que puede o no suceder, ya que la defensa de los derechos fundamentales y colectivos, así como la eficacia del orden jurídico interesa a toda la sociedad, más allá de la defensa de los derechos subjetivos.

Además las acciones populares preventivas, son preferenciales y por ende deben adelantarse con la mayor celeridad posible¹¹⁰, a fin de garantizar la efectiva protección de los intereses o derechos colectivos vulnerados o en peligro. No obstante, están por encima de este trámite preferencial, las acciones de Habeas Corpus, las de tutela y las de cumplimiento

Respecto a su carácter restitutorio, tenemos que la acción popular busca reestablecer, el uso y goce de derechos colectivos de la situación afectada, al estado anterior a la violación del derecho.

¹⁰⁶ Sentencia C-215/99

¹⁰⁷ M.P.SÁCHICA DE MONCALEANO, Martha Victoria. Sentencia C215 de 1999.

¹⁰⁸ El artículo 2359 del C.C. consagra la acción popular por daño contingente o simple amenaza de daño.

¹⁰⁹ TRIVIÑO VELAZQUEZ, Dixon y GIRALDO PATIÑO, Jairo. Tesis Las Acciones Populares Como Mecanismo de Protección al Medio Ambiente. Manizales: Universidad De Manizales. Facultad de Derecho Diciembre de 2002. p. 120.

¹¹⁰ LEY 472 de 1998 ARTICULO 6o. TRAMITE PREFERENCIAL. Las acciones populares preventivas se tramitarán con preferencia a las demás que conozca el juez competente, excepto el recurso de Habeas Corpus, la Acción de Tutela y la Acción de cumplimiento.

Sin embargo, si no es posible reestablecer el derecho, debe decretarse una indemnización¹¹¹, relacionada con la reparación de los daños causados por la vulneración a derechos e intereses colectivos, es decir en beneficio de toda una comunidad afectada.

Cabe añadir, que esta protección y garantía de intereses colectivos, es para reparar el daño que se causó de manera directa al derecho colectivo y no para reparar los daños que se causaron a los derechos individuales de los miembros de la comunidad afectada, ya que su fin no es perseguir esencialmente un resarcimiento de tipo pecuniario.

Por lo cual, el dinero sólo puede entregarse a la entidad que tiene a su cargo la protección del derecho "... aunque haya participado en la producción del daño sin culpa alguna... calificar la conducta, es tarea del juez",¹¹²

De acuerdo a lo anterior, estas acciones confirman la participación ciudadana, fundamento del Estado social de Derecho. Por tanto, la Constitución no sólo proclama un Estado participativo como fundamento de la democracia, sino que también legisla a favor de los derechos colectivos, como estímulo a la participación democrática. De ahí la importancia de defender y propiciar el conocimiento de la Carta Fundamental de los colombianos, porque al hacerlo se está trabajando no sólo en defensa de los derechos ciudadanos sino también, en la búsqueda efectiva de la democracia real, tan urgente para la construcción de la paz nacional.

2.2 RESULTADOS PREOCUPANTES DE LA TITULARIDAD DEL DERECHO COLECTIVO A LA MORAL EN LA CONTRATACION ESTATAL.

En lo concerniente a la legitimación que se tiene, para reclamar por medio de la acción popular, el respeto de los derechos colectivos, en primer lugar encontramos la legitimación por Pasiva, que se refiere a la concreción de la acción, en la persona que debe demandarse¹¹³. Los demandados en acciones populares son personas naturales o jurídicas, de carácter público o privado, que han quebrantado el derecho colectivo o que este derecho se encuentre amenazado. Así pues, cuando se trata de entidades públicas, siempre será demandada una persona jurídica de derecho público de acuerdo a lo que la ley consagre como tal.¹¹⁴

¹¹¹ Sentencia C-215/99

¹¹² Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. Auto del 20 de sept. De 2001. Rad. Nº 25000-23-27-000-2001-0395-01. A.P. 182 p.158

¹¹³ Plasmada en el artículo 14 de la ley 472, es la persona llamada por la ley o el contrato a responder por las obligaciones jurídicas exigibles.

¹¹⁴ Defensoría del pueblo. Los derechos colectivos y su defensa a través de las A. P. Imprenta Nacional 2004 p. 77

Teniendo en cuenta lo anterior, evidenciamos un resultado alarmante, en la lista de demandados por contratación indebida, que presuntamente han vulnerado el derecho colectivo a la moralidad administrativa, según información oficial que transcribimos de la página de la Defensoría del Pueblo:

Tabla 1. Demandantes, Demandados y Fallos

MORALIDAD ADMINISTRATIVA: CONTRATACION INDEBIDA

	NATURALEZA DEMANDANTE	DEMANDADO	FALLO AL DEMANDANTE
1	Privado	Registraduría Nacional del Estado Civil	Desfavorable
2	Privado	Cajanal	Desfavorable
3	Privado	Central de abastos de Cúcuta	Desfavorable
4	Privado	Fondatt	Desfavorable
5	Privado	Departamento de Santander y otro	Desfavorable
6	Privado	Alcaldía de Pereira	Favorable
7	Privado	Inem de Neiva	Favorable
8	Defensoría	Municipio de Bucaramanga	Favorable
9	Público	Ministerio de Hacienda	Rechazó
10	Público	Ministerio de Hacienda	Desfavorable
11	Privado	Comisión nacional del Servicio civil	Favorable*
12	Privado	Municipio de Palmira	Favorable
13	Privado	Municipio de Fusagasuga	Desfavorable
14	Privado	GREG	Desfavorable
15	Público	Municipio de Sopó	Desfavorable
16	Privado	Asociación de municipios de la sabana de occidente	Desfavorable
17	Privado	Municipio de el Contadero (Nariño)	Desfavorable
18	Privado	Municipio de Buenaventura	Desfavorable
19	Privado	Empresas municipales de Cali	Sin información
20	Privado	Telecom	Desfavorable
21	Privado	INVIAS	Desfavorable
22	Privado	Alcaldía Mayor de Bogotá	Desfavorable
23	Privado	Congregación del oratorio de San Felipe Neri	Desfavorable
24	Privado	Municipio de Sabanalarga (Atlántico)	Sin información
25	Privado	Municipio de Soledad Atlántico	Sin información
26	Privado	Empresas municipales de Cali	Sin información
27	Privado	Telecom	Rechazó
28	Privado	Municipio de Villavicencio	Desfavorable
29	Privado	Departamento de Norte de Santander	Desfavorable
30	Privado	Central Hidroeléctrica de Caldas	Desfavorable

31	Privado	Municipio de Cali	Desfavorable
32	Privado	Municipio de Popayán	Desfavorable
33	Privado	Alcaldía municipal de Soacha	Desfavorable
34	Privado	Banco Agrario	Desfavorable
35	Privado	Ministerio de Defensa	Desfavorable
36	Privado	Municipio de Pore	Favorable
37	Privado	Municipio de Cali	Sin información
38	Privado	Emcali y CVC	Desfavorable
39	Privado	Icfes	Desfavorable
40	Privado	Inst. de planificación y promoción de sol. energéticas Bogotá	Desfavorable
41	Privado	Idu	Desfavorable
42	Privado	IDRD	Desfavorable
43	Privado	Municipio de Villa del Rosario	Sin información
44	Privado	Municipio de Neiva	Desfavorable
45	Privado	Departamento de Cundinamarca	Desfavorable
46	Privado	Distrito Cartagena	Sin información
47	Privado	Universidad de Cartagena	Desfavorable
48	Privado	Caribetel SA	Desfavorable*
49	Privado	Distrito Cartagena	Sin información
50	Privado	Sociedad Marrugo Jimenez y otro (particular)	Sin información
51	Privado	Distrito Cartagena	Desfavorable**
52	Privado	Distrito Cartagena	Favorable **
53	Privado	Distrito Cartagena	Desfavorable **
54	Privado	Distrito Cartagena	Sin información
55	Privado	Distrito Cartagena	Desfavorable **
56	Privado	Distrito Cartagena	Desfavorable
57	Privado	Municipio de Maríalabaja	Sin información
58	Privado	Distrito Cartagena	Sin información
59	Privado	Lotería de Bogotá	Desfavorable
60	Privado	Alcaldía municipal de Soacha	Desfavorable **
61	Privado	Municipio de Cali	Sin información
62	Privado	Ferrovial	Sin información
63	Privado	Gobernación de Cundinamarca	Desfavorable **
64	Privado	INVIAS	Desfavorable
65	Privado	Alcaldía Mayor de Bogotá	Sin información
66	Privado	Ministerio de transporte Ferrovias	Desfavorable
67	Privado	Lotería de Cundinamarca	Sin información
68	Privado	Municipio de Pereira	Desfavorable
69	Privado	Carbones de Colombia SA	Desistimiento
70	Privado	Carbones de Colombia SA	Desistimiento
71	Privado	Hospital San Juan Bautista	Favorable

72	Privado	Municipio de Bolivar	Favorable **
73	Privado	Empresa de acueducto y alcantarillado de Bogotá	Desfavorable
74	Privado	Etesa e Interec SA	Sin información
75	Privado	Departamento de Bolivar	Sin información
76	Privado	Acueducto San Gil y otro	Sin información
77	Privado	Acueducto San Gil y otro	Sin información
78	Otros	Dragacol	Desfavorable*
79	Defensoría	Empresa de energia codensa	Desfavorable ***
80	Privado	Lotería de Bogotá	Desfavorable **
81	Privado	Fondo de educación y seguridad vial	Desfavorable
82	Privado	Armando Pomarico Ramos	Desfavorable
83	Privado	Empresas municipales de Cartago	Desfavorable
84	Privado	Ecosalud	Desfavorable*
85	Privado	Municipio de Cali	Desfavorable
86	Privado	Municipio de Girón	Desfavorable
87	Privado	Empresa de acueducto y alcantarillado de Villavicencio	Desfavorable
88	Privado	Departamento de la Guajira	Desfavorable
89	Personería	Departamento de la Guajira	Favorable
90	Privado	Municipio de Cali	Desfavorable
91	Privado	Universidad Nacional	Desfavorable
92	Privado	Municipio de Melgar	Rechazó
93	Privado	Municipio de Candelaria Valle	Desfavorable
94	Privado	Municipio de Soacha	Desfavorable
95	Privado	Departamento de Cundinamarca	Desfavorable
96	Privado	Corporinoquia	Favorable
97	Privado	Municipio de Cali	Desfavorable
98	Privado	Municipio de Cali	Desfavorable **
99	Privado	ECOPETROL	Desfavorable **
100	Privado	ECOPETROL	Rechazó
101	Privado	Lotería de Bogotá	Desfavorable **
102	Privado	Municipio de Acacias	Desfavorable
103	Privado	Distrito Capital de Bogotá	Desfavorable
104	Privado	Municipio de Puerto Tejada	Desfavorable

* Segunda instancia revoca

** Segunda instancia confirma

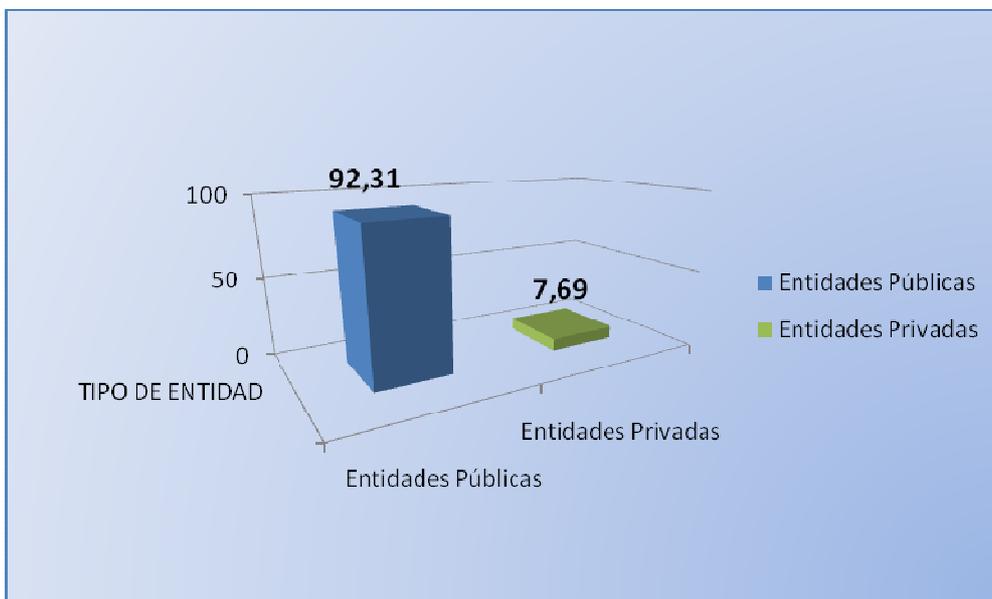
*** Segunda instancia se abstiene

Fuente: Datos bajados de Internet: www.defensoria.org.co-tema contratación indebida. (Noviembre de 2006). La diferencia reportada a 15 de octubre de 2008 es de veintiocho (28) acciones populares en el tema de contratación indebida.

En ese orden de ideas, tenemos que para el demandante privado, como se evidencia en la anterior tabla, las entidades públicas de los diferentes órdenes, nacional, departamental, municipal, distrital y local, generalmente son las mayores violadoras del derecho colectivo a la moral administrativa, por contratación indebida.

De acuerdo a lo anterior, la consolidación porcentual, de las entidades públicas, así como de las entidades privadas demandadas, se precisa de la siguiente figura:

Figura 1. Naturaleza del demandado en acciones populares por inmoralidad administrativa en contratación estatal.



Fuente: Autor

Cabe observar que el 92% de las demandas de acciones populares, por inmoralidad administrativa en la contratación estatal, se dirigen contra entidades del Estado, lo que refleja una alarmante realidad, teniendo en cuenta que la función pública, parte pasiva de las demandas de acción popular, es precisamente quien debe salvaguardar los intereses de la sociedad.

Por consiguiente se evidencia la desconfianza y la falta de identidad de la comunidad, con las instituciones públicas, lo que sin duda es un fenómeno nacional en crecimiento, como consecuencia de la corrupción¹¹⁵ de Instituciones Públicas Nacionales.

¹¹⁵ El informe sobre corrupción presentado en Berlín en septiembre de 2008 por Transparencia Internacional, en su análisis sobre el Índice de Percepción de la Corrupción (IPC), anota que el 52% de los colombianos encuestados creen que la corrupción aumentará en el país pues se considera que los partidos políticos son el

Adicionalmente, el Índice de Integridad elaborado por Transparencia por Colombia,¹¹⁶ que mide los riesgos de corrupción y los niveles de integridad, resalta de manera preocupante, entre otros, el bajo promedio obtenido por la rama legislativa,¹¹⁷ cuyos representantes “depositarios de la confianza colectiva”¹¹⁸ hacen caso omiso a la constitución y a la ley, que es la filosofía de nuestro Estado social y democrático de derecho, inspirado en principios de transparencia.

Lo anterior es claramente contradictorio, si recordamos que la democracia es el gobierno del pueblo para el pueblo y que permanentemente el discurso político del mundo occidental, es un discurso que reclama su esencia democrática y proclama su búsqueda a nivel mundial.

Cabe añadir que mientras los ciudadanos no se sientan identificados con las instituciones que los representan, difícilmente se consolidará la democracia y se considerarán legítimos los gobiernos y los Estados. Por lo cual la necesidad de devolverles la confianza a los ciudadanos, para preservar la legitimidad del Estado y para ello es de vital importancia, su participación en la gestión de la cosa pública, lo que implica también, asumir responsabilidades.

Así mismo, se requiere que estas instituciones den respuestas concretas a los problemas de la comunidad, a sus deseos y aspiraciones, para que no defrauden sus expectativas, ni la confianza que se ha depositado en ellas.

Por otra parte encontramos la legitimación por Activa¹¹⁹, que consiste en la facultad para demandar y que permite a todos los ciudadanos a título personal, o por quien actúe en su nombre,¹²⁰ instaurar acciones que defiendan, restauren o

sector más corrupto del país con una calificación de 4.0, le sigue el Congreso con 3.9, luego están entre los más corruptos, la policía y los funcionarios del sector judicial con un promedio de 3.5. Le sigue la cartera de Hacienda, luego se ubica al ejército, los servicios públicos y la empresa privada, los servicios de registros y permisos, los servicios de salud y medios de comunicación, los menos corruptos según los colombianos, las ONG, la iglesia y el sistema educativo

¹¹⁶ BOLETÍN DE BALANCES LEGISLATIVOS N° 41. Marzo de 2006. Artículo sobre el Código de ética del Congresista. Índice de Integridad de la Entidades Públicas 2003-2004. Citado el 2 de noviembre de 2008, disponible en: < www.transparenciacolombia.org.co >

¹¹⁷ “El Senado con 43,22 puntos se ubica en un nivel de riesgo muy alto (Bajos niveles de integridad y alto riesgo de corrupción) y la Cámara de Representantes en riesgo alto con 49,90 puntos.”

¹¹⁸ Fallo CSJ- contra Excongresista Yidis Medina. Mayo de 2008.

¹¹⁹ Prevista en el artículo 12 de la ley 472 de 1998: TITULARES DE LAS ACCIONES. Podrán ejercitar las acciones populares: 1. Toda persona natural o jurídica. 2. Las organizaciones No Gubernamentales, las Organizaciones Populares, Cívicas o de índole similar. 3. Las entidades públicas que cumplan funciones de control, intervención o vigilancia, siempre que la amenaza o vulneración a los derechos e intereses colectivos no se haya originado en su acción u omisión. 4. El Procurador General de la Nación, el Defensor del Pueblo y los Personeros Distritales y municipales, en lo relacionado con su competencia. 5. Los alcaldes y demás servidores públicos que por razón de sus funciones deban promover la protección y defensa de estos derechos e intereses.

¹²⁰ Artículo 13 de la Ley 472 de 1998

protejan, derechos e intereses colectivos, como la moralidad administrativa, en el caso de que resulten amenazados o violados.

Sin embargo la jurisprudencia no ha sido uniforme, en cuanto a la posibilidad de que ejerzan las Acciones Populares, todas las personas naturales o jurídicas, ya que en algunos casos ha exigido que a la condición antes citada, sea indispensable que el demandante haga parte de la comunidad afectada por la violación al derecho colectivo.

En tal sentido plantea: "... que no riñe el carácter público de la Acción popular con la exigencia relativa a que el actor popular sea afectado de manera directa en su derecho individual que unido a los de los demás que conforman cierta comunidad se hace colectivo, de lo contrario, se pierde un nexo que resulta necesario en esta acción constitucional."¹²¹

No obstante lo anterior, el intérprete no puede utilizar ningún criterio para excluir a algunas personas, pues estaría distinguiendo en donde la ley no lo hace, y por lo que la jurisprudencia sostiene: "...debe recordarse otro principio de interpretación, de acuerdo con el cual donde la ley no distingue no le es dado hacerlo al intérprete. Por eso en Colombia, no debería haber discusiones al respecto, de lo previsto en la ley se deriva fácilmente que la popular es una acción pública que, como tal puede ser ejercida por cualquiera."¹²²

Igualmente, la ley¹²³ establece la posibilidad de que las organizaciones populares, cívicas, no gubernamentales, las entidades públicas que cumplen funciones de control, intervención o vigilancia, instauren, acompañen, apoyen y asesoren a los ciudadanos comunes en sus demandas de acción popular, pues la titularidad está tanto en los particulares, como en cabeza de los entes de control fiscal y vigilancia del Estado.

Lo anterior teniendo en cuenta que el fin de estas acciones, incluye a la persona afectada en un derecho colectivo, para obtener la protección de su derecho, extendiendo "esa facultad a aquellos funcionarios públicos que, como el Procurador, el Defensor del Pueblo y los Personeros, tienen a su cargo la defensa de los derechos e intereses públicos."¹²⁴

A continuación exponemos someramente, las funciones legales y constitucionales, de estas entidades, legitimadas para participar de las acciones populares, en la búsqueda del ejercicio pleno de los derechos de los ciudadanos y del rescate del

¹²¹ Consejo de Estado, sección segunda, sentencia de agosto 15 de 2002. Exp. A.P. 0282 MP. Alberto Arango

¹²² CONSEJO DE ESTADO, Sección tercera, Sentencia del 20 de septiembre de 2001. Exp. AP. 0395

¹²³ Artículo 12 ordinales 2 a 5 de la ley 472 de 1998

¹²⁴ Sentencia C 215 de 1999

bien público, especialmente de la moral administrativa, a fin de contribuir a implementar la democracia participativa:

- **Contraloría General de la República.** Es el organismo que ejerce la vigilancia de la gestión Fiscal, y tiene que ver con el correcto uso del patrimonio público. De esta vigilancia¹²⁵ y sus investigaciones, puede resultar el material probatorio, que permita la interposición de acciones populares por inmoralidad administrativa. Lo anterior ya que una de sus funciones es la de promover la participación ciudadana que vigile la gestión pública¹²⁶.

- **Procuraduría General de la Nación.** “El Procurador General de la Nación es el supremo director del Ministerio Público”,¹²⁷ y es su obligación velar por el cumplimiento de los derechos humanos¹²⁸, como son los derechos colectivos. Esta norma faculta directamente al Procurador para intervenir en los estrados judiciales en defensa del patrimonio público que como se analizó en capítulos anteriores, hace parte de la definición de moral administrativa. Así mismo se anota en la constitución,¹²⁹ que las funciones del Procurador son una forma de defender los intereses colectivos.

Igualmente la Procuraduría General de la Nación, puede instaurar y coadyuvar acciones populares en lo de su competencia; intervenir en el proceso de acciones populares cuando no haya actuado como demandante y en aquellos casos que los considere conveniente, debe intervenir en la audiencia especial de Pacto de Cumplimiento, prevista en el proceso de acciones populares y formar parte del comité de verificación del cumplimiento de la sentencia, previsto en el proceso de acciones populares.

¹²⁵ Artículos 267, 268 y ss. de la Constitución Política

¹²⁶ Art. 270 de la C.P. de 1991.

¹²⁷ Artículo 275 de la constitución política

¹²⁸ Numeral 7 del Artículo 277 de la constitución política

¹²⁹ C.P. de 1991 “Art 277 - El Procurador General de la Nación, por sí o por medio de sus delegados y agentes, tendrá las siguientes funciones: -Vigilar el cumplimiento de la Constitución, las leyes, las decisiones judiciales y los actos administrativos. - Proteger los derechos humanos y asegurar su efectividad, con el auxilio del Defensor del Pueblo - Defender los intereses de la sociedad - Defender los intereses colectivos, en especial, el ambiente - Velar por el ejercicio diligente y eficiente de las funciones administrativas - Ejercer vigilancia superior de la conducta oficial de quienes desempeñen funciones públicas, inclusive las de elección popular; ejercer preferentemente el poder disciplinario; adelantar las investigaciones correspondientes, e imponer las respectivas sanciones conforme a la ley - Intervenir en los procesos y ante las autoridades judiciales o administrativas, cuando sea necesario en defensa del orden jurídico, del patrimonio público, o de los derechos y garantías fundamentales. - Rendir anualmente informe de su gestión al Congreso - Exigir a los funcionarios públicos y a los particulares la información que considere necesaria - Las demás que determine la ley - Para el cumplimiento de sus funciones la Procuraduría tendrá atribuciones de policía judicial y podrá interponer las acciones que considere necesarias.”

La Corte Constitucional al referirse a las funciones de la Procuraduría General de la Nación sostiene que estas fueron asignadas no solo para defender el orden jurídico sino también el patrimonio público. “Situación que guarda concordancia con la función de defender los intereses colectivos, tales como el patrimonio y la moralidad pública”.¹³⁰

- **Defensoría del Pueblo.** “El Defensor del Pueblo, formará parte del Ministerio Público y ejercerá sus funciones bajo la suprema dirección del Procurador General de la Nación.....”¹³¹ Por lo que sus funciones también se relacionan con los derechos humanos colectivos¹³².

El Defensor del pueblo puede instaurar y coadyuvar las acciones populares, en lo de su competencia; intervenir cuando se interpongan sin apoderado judicial; solicitar amparo de pobreza etc. Así mismo debe, promocionar y divulgar los derechos e intereses colectivos y la forma de protegerlos. De esta gestión, se desprende además el encargo del manejo y administración del Fondo para la Defensa de los Derechos e Intereses Colectivos y la organización del Registro Público Centralizado de las Acciones Populares y de las Acciones de Grupo que se menciona a continuación.

. **Fondo Para la Defensa de los Derechos Colectivos**¹³³. Es una cuenta especial de la Defensoría del pueblo¹³⁴, sin personería jurídica, que se rige por las normas establecidas en la Constitución Política, el Estatuto Orgánico del Presupuesto General de la Nación, las que señale el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y las que en materia contable señale la Contaduría General de la Nación.

Cabe observar que las funciones de este Fondo, se relacionan, con la promoción y financiamiento, del desarrollo de este tipo de acciones¹³⁵. Con respecto al asunto

¹³⁰ M.P. HERNANDEZ, Alier. Revista de la defensoría del pueblo # 1. Doctrina y jurisprudencia en las acciones populares. 2006. Consejo de Estado. Sección tercera. Sentencia A.P.166 de 2001

¹³¹ Constitución Política Artículo 281

¹³² Artículo 282 de la C.P. de 1991.- El Defensor del Pueblo velará por la promoción, el ejercicio y la divulgación de los derechos humanos, para lo cual ejercerá las siguientes funciones: - Orientar e instruir a los habitantes del territorio nacional y a los colombianos en el exterior en el ejercicio y defensa de sus derechos ante las autoridades competentes o entidades de carácter privado - Divulgar los derechos humanos y recomendar las políticas para su enseñanza - Invocar el derecho de Habeas Corpus e interponer las acciones de tutela, sin perjuicio del derecho que asiste a los interesados. - Organizar y dirigir la defensoría pública en los términos que señale la ley - Interponer acciones populares en asuntos relacionados con su competencia - Presentar proyectos de ley sobre materias relativas a su competencia - Rendir informes al Congreso sobre el cumplimiento de sus funciones - Las demás que determine la ley”

¹³³ La Resolución 288 del 28 de marzo de 2003 es el Reglamento para el manejo del Fondo. El 7 de julio de 2003 se adoptó el manual de procedimiento para pagos con cargo al Fondo para la Defensa de los Derechos e Intereses Colectivos.

¹³⁴ Creada mediante el artículo 70 de la Ley 472 de 1998

¹³⁵ El Art 71 de la ley 472 anota como funciones del fondo, las relacionadas con la promoción, difusión y conocimiento de los derechos e intereses colectivos y sus mecanismos de protección; evaluación de las solicitudes de financiación que le sean presentadas así como escoger aquellas que a su juicio sea

a tratar, la comunidad tiene diversas formas de relacionarse con el Fondo, bien para solicitar información, consultar casos concretos, denunciar malversación de dineros públicos, celebración sospechosa de contratos, realización de obras que los perjudican o que son innecesarias, apoyo para adelantar determinada acción, delegación de una representación comunitaria o vinculación directa para constituirse en actor popular.

- **Personería Distrital y Municipal.** Es la que ejerce la Veeduría Ciudadana, así como la defensa de los Derechos Humanos, además es la Jefe del Ministerio público a nivel Municipal y Distrital, por lo que puede instaurar y coadyuvar las acciones populares en las mismas situaciones en que lo debe hacer el Defensor del Pueblo.

Ahora bien, con la promulgación de la Constitución de 1991¹³⁶, y posteriormente el Estatuto Orgánico de Bogotá¹³⁷, es trasformada la Personería en un organismo autónomo e independiente de la Administración Distrital, defensora del interés público, de los derechos humanos, civiles, del medio ambiente y del consumidor. Por lo que en la medida en que fueron reglamentadas las Acciones de Cumplimiento y las Acciones Populares, se le dio la facultad de interponerlas, como guardadores del interés público.

- **Veeduría Distrital**¹³⁸ Es una institución nueva con autonomía administrativa y presupuestal. Básicamente su función es defender los derechos de la comunidad

conveniente respaldar económicamente de acuerdo con los criterios establecidos en la ley; financiamiento de la presentación de las acciones populares o de grupo, la consecución de las pruebas y los demás gastos en que se pueda incurrir al adelantar el proceso; efectuar los pagos correspondientes de acuerdo con las costas adjudicadas en contra de un demandante que haya recibido ayuda financiera del Fondo; administrar y pagar las indemnizaciones ordenadas en la sentencia que concede una acción popular.

¹³⁶ La Constitución del 91, creó la Defensoría del Pueblo, quien facultó a los personeros para actuar como Defensores en sus respectivos municipios y luego les asignó la función de presentar tutelas a nombre de los ciudadanos. La Constitución Política, en su artículo 118 dice: "El Ministerio Público será ejercido por el Procurador General de la Nación, por el Defensor del Pueblo, por los procuradores delegados y los agentes del Ministerio Público, ante las autoridades jurisdiccionales, por los personeros municipales y por los demás funcionarios que determine la ley. Al Ministerio Público corresponde la guarda y promoción de los derechos humanos, la protección del interés público y la vigilancia de la conducta oficial de quienes desempeñen funciones públicas."

¹³⁷ Decreto-ley 1421 de 1993

¹³⁸ Creada por el Estatuto Orgánico de Bogotá en sus artículos 118 a 124: 118: "creación: En el distrito habrá una veeduría distrital, encargada de apoyar a los funcionarios responsables de lograr la vigencia de la moral pública en la gestión administrativa, así como a los funcionarios de control interno. Sin perjuicio de las funciones que la constitución y las leyes asignen a otros organismos o entidades, la veeduría verificará que se obedezcan y ejecuten las disposiciones vigentes, controlará que los funcionarios y trabajadores distritales cumplan debidamente sus deberes y pedirá a las autoridades competentes la adopción de las medidas necesarias para subsanar las irregularidades y deficiencias que encuentre. Artículo 119: Funciones. Para el cumplimiento de sus objetivos corresponde a la veeduría: Examinar e investigar las quejas y reclamos que le presente cualquier ciudadano, o las situaciones que por cualquier otro medio lleguen a su conocimiento, con el fin de establecer si la conducta de los funcionarios y trabajadores oficiales es contraria a la probidad discriminatoria o abiertamente violatoria del ordenamiento jurídico vigente.

Intervenir en asuntos que tengan que ver con la moral pública ante tribunales y juzgados en defensa de los intereses distritales; denunciar los hechos que considere delictuoso y que encuentre en las investigaciones

ante la administración, en lo que respecta a proceder incorrectos de los funcionarios, controlando que cumplan sus deberes, vigilando actividades y aspectos de su comportamiento relacionadas con la honestidad, diligencia y legalidad. Igualmente debe intervenir ante Instancias Judiciales en asuntos que tengan que ver con la moral pública, en apoyo de acciones contra la corrupción.

Así mismo, el acuerdo 24 de 1993¹³⁹ prevé la creación de cuatro veedurías delegadas para la eficiencia administrativa y la participación, programas especiales para atención de quejas y reclamos y la contratación. Luego, es función de ésta última,¹⁴⁰ velar porque el proceso contractual de las diferentes entidades distritales se desarrolle de acuerdo a lo dispuesto por el Estatuto General de Contratación de Administración Pública y así preservar la moral administrativa en la contratación.

Teniendo en cuenta lo anteriormente anotado sobre estas entidades, es indispensable precisar, su nivel de compromiso con respecto a la titularidad y apoyo, en la ejecución y desarrollo de las acciones populares.

A fin de evidenciar la falta de compromiso del sector público respecto al tema de la moral administrativa en contratación estatal, observamos la Tabla 1 atrás relacionada, sobre informes bajados de Internet de la página de la Defensoría, donde se relacionan datos sobre Demandantes, Demandados y Fallos, en cuanto a la Moralidad Administrativa por contratación indebida a 2008 y en la cual se anota, que la gran mayoría de demandantes, son del sector privado, y solo en casos puntuales, la vocería de estas demandas, es asumida por las entidades públicas ya mencionadas.

La tabla 1 referenciada¹⁴¹, la plasmamos estadísticamente en la siguiente figura:

adelantadas o en los documentos llegados a su poder; verificar que las entidades se constituyan en parte civil e inicien las demás acciones pertinentes cuando a ello hubiere lugar, y colaborar para que los procesos penales por delito contra la administración, imputados a funcionarios o exfuncionarios se adelanten regularmente, y

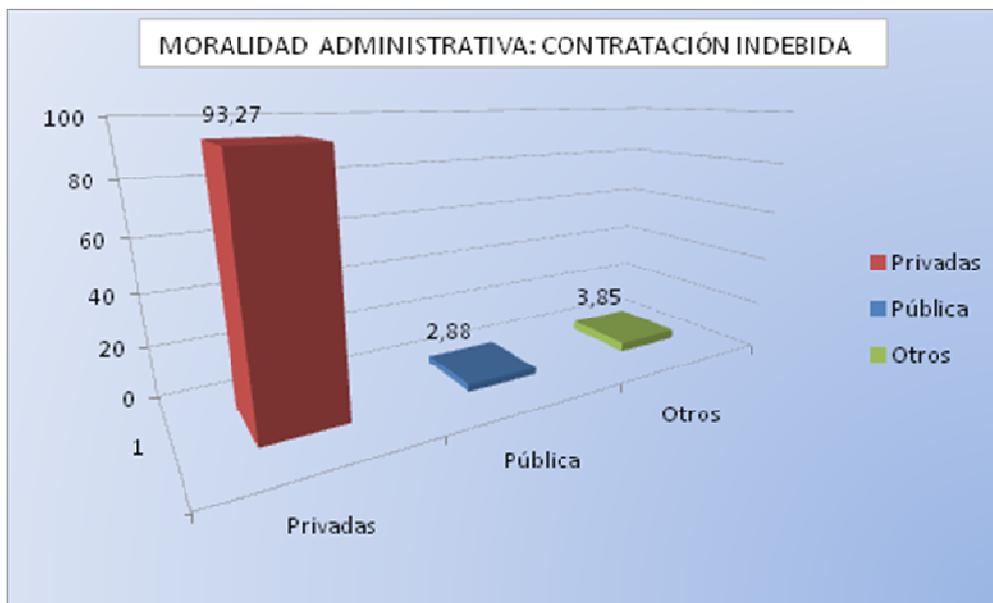
Solicitar a la autoridad competente la adopción de las medidas que considere necesarias con el fin de impedir la utilización indebida de los bienes y recursos distritales.”

¹³⁹ (Acuerdo modificado parcialmente por el acuerdo distrital 207 de 2006) Determina la estructura orgánica de la Veeduría Distrital, define sus funciones generales por dependencia; establece su planta de personal y adopta el sistema especial de nomenclatura y clasificación de cargos; fija la escala de remuneración para los distintos empleos y demás.

¹⁴⁰ Además es función de esta veeduría velar porque todos los participantes en dicho proceso tales como los funcionarios, contratistas, e interventores, asesores respondan bien sea en forma disciplinaria, civil y penalmente por el incumplimiento de las acciones contraídas con los respectivos contratos. De igual forma vigilará porque los organismos distritales respondan tanto por acciones, como por omisiones que les puedan imputar y causar daño o perjuicio a los contratistas o a la administración. Igualmente, velará por salvaguardar el patrimonio del distrito capital y su utilización óptima, propondrá las recomendaciones que deba hacer el veedor en esta materia.

¹⁴¹ Tabla 1. Demandantes, Demandados y Fallos de la moral administrativa en contratación estatal, prevista en la página 41 de este trabajo.

Figura 2. Naturaleza del Demandante en Acciones Populares por Moralidad administrativa: contratación indebida



Fuente: Autor

Lo que esta información refleja, es la otra grave y alarmante realidad en el tema de la titularidad, ya que de la mayoría de legitimados titulares en las demandas por inmoralidad administrativa en contratación estatal, el 93,27%, provienen de demandantes de naturaleza privada.

Así pues, las entidades estatales hacen caso omiso a la obligación que tienen a cargo, relacionada con la defensa del derecho colectivo a la moral administrativa, que se viola en mayor medida, cuando se adelanta la actividad de ejecución de recursos públicos por medio de la contratación estatal.

Confirmamos lo anterior, con datos de la investigación que sobre acciones populares, realiza la Universidad del Rosario¹⁴², en donde se precisa información que proviene del Consejo de Estado, en la que los demandantes son en un 83.8% personas naturales, 12% personas privadas y ONGs, 2.2% ministerio público, 1.7% provienen de la contraloría y entidades de control, y 0.3% provienen de servidores públicos.

Igualmente enuncian datos de los Juzgados Administrativos, en donde estos legitimados por activa, son en un 91.1% personas naturales, 7.6% personas

¹⁴² LONDOÑO TORO, Beatriz. Análisis citados en los Resultados del Proyecto de Investigación sobre las Acciones Populares y de Grupo. Bogotá: Universidad del Rosario. Agosto de 2008.

privadas y ONGs, 1.3% ministerio público, y en donde no se encuentran datos de la contraloría y entidades de control, ni de servidores públicos.

2.3 NECESIDAD JURIDICA DE LOS INCENTIVOS EN LAS ACCIONES POPULARES POR MORALIDAD ADMINISTRATIVA.

Con respecto a los incentivos, encontramos que están consagrados desde el Código Civil¹⁴³, sin embargo, ha sido el legislador luego de la Constitución Política de 1991, quien obedeciendo a unas tendencias económicas políticas mundiales, promulga la ley 472 de 1998 en donde anota sus lineamientos y requisitos.

Así tenemos, que los incentivos son retribuciones económicas¹⁴⁴, otorgadas a quienes actúen en calidad de demandantes, con el fin de estimular la defensa y “efectivizar los derechos e intereses de la comunidad”¹⁴⁵. Esta compensación¹⁴⁶, no se otorga a los coadyuvantes.¹⁴⁷

Igualmente son una forma de equilibrar costos y cargas adicionales, por la inversión en tiempo, dinero y trabajo, asumidos por el demandante, para restablecer el derecho colectivo y por lo cual proceden aún en caso de pacto de cumplimiento. Así mismo, desde el Derecho Romano se entienden como una recompensa o “gratificación,” que se otorgaba a quienes abandonando su egoísmo, propendían por la defensa de los bienes que beneficiaban a la comunidad¹⁴⁸.

Además, para que estos estímulos se entreguen, el demandante de la acción popular, debe probar una labor diligente, oportuna y permanente, en el logro de los resultados, pues si el proceso se estructura exclusivamente por labor del juez, no deben otorgarse.¹⁴⁹

Cabe observar que la legislación de la acción popular consagró dos artículos específicos para efectos de incentivos monetarios¹⁵⁰, lo que demuestra lo importante que es para el legislador, lograr que los ciudadanos se interesen por la cosa pública y reclamen especialmente la moralidad como un bien colectivo, así

¹⁴³ Artículo 1005 C.C. que anota sobre la recompensa a favor del querellante.

¹⁴⁴ C.P. AYALA MANTILLA, Germán. C.E. Sección 4 A.P. No 018 de 2000.

¹⁴⁵ Sentencia AP-01178 de julio 17 de de 2003, Consejo de Estado - Sección III, citada en sentencia AP-00014- 01 Consejo de Estado. Consejero Ponente Dr. Ramiro Saavedra Becerra. Marzo 5 de 2004.

¹⁴⁶ Artículos 24, 39 y 40 de la Ley 472 de 1998.

¹⁴⁷ C.P. JIMÉNEZ OCHOA, Filemón. C.E. Sección quinta A.P. 0076 del 30 de abril de 2004.

¹⁴⁸ MARIÑO MONTOYA, Rodrigo Alfredo. Tesis U. Javeriana 2003. Facultad de Ciencias Jurídicas Carrera de Derecho.

¹⁴⁹ Consejo de Estado, sentencia del 27 de junio de 2002. Expediente A.P. 9120.

¹⁵⁰ Ley 472 de 1998: Art. 39 para todo tipo de acción popular que sea exitosa en la protección del derecho colectivo vulnerado o amenazado y el 40 en donde es contundente en incentivar toda acción popular que proteja la moralidad administrativa exclusivamente.

pues, al mismo tiempo que la sociedad se siente retribuida con la efectiva protección de sus derechos, el demandante reporta un beneficio individual.¹⁵¹

La Corte Constitucional¹⁵² conceptuó que el incentivo se ajusta a la Constitución Política, por lo que el Congreso puede prever los que considere válidos en la efectiva defensa de los intereses colectivos.

Además los incentivos son compatibles con la solidaridad¹⁵³, de suerte que pueden ser inducidos, estimulados o promocionados por el Estado, para la preservación real de determinados bienes de carácter jurídico, que tengan una connotación social muy importante, de ahí que ya se implementen, en un sinnúmero de situaciones.¹⁵⁴

Ahora bien, "...no debe entenderse que el mencionado incentivo constituya un castigo al demandado, como tampoco que esté encaminado a resarcir los perjuicios sufridos por la comunidad..."¹⁵⁵.

Además dicho "pago,"¹⁵⁶ que debe ser cancelado, por la persona o entidad responsable de la violación o amenaza, del derecho e interés colectivo¹⁵⁷, no equivale a una condena o sanción contra el demandado, pues su finalidad no es la reparación subjetiva de daños. Tampoco su naturaleza jurídica es indemnizatoria,¹⁵⁸ por lo que no procede la acción de repetición.¹⁵⁹

Teniendo en cuenta lo expuesto, referente a los alcances y limitaciones del incentivo, especialmente en cuanto la moralidad, es importante analizar la necesidad jurídica de esta figura, que se operativiza en mayor grado sobre personas privadas, con las cuales se restringe el campo de acción del Estado.

¹⁵¹ C.E. SAAVEDRA BECERRA, Ramiro. Sección Tercera A.P. 0014 del 05 de marzo de 2004.

¹⁵² Sentencia C-459-04

¹⁵³ Sin embargo el salvamento de voto en esta sentencia, del Magistrado Araujo Rentería, considera que estos incentivos van contra el principio de la solidaridad contemplado en el Art. 95 Inc. 5 de la C.P., aunque los otros magistrados consideren que la solidaridad no equivale a gratuidad.

¹⁵⁴ Como los informantes del Estado que son pagados por él mismo, según informe citado por la Defensoría en sentencia C-459-04.

¹⁵⁵ Sentencia AP-01178 de julio 17 de de 2003, Consejo de Estado - Sección III, citada en sentencia AP-00014- 01 Consejo de Estado. Consejero Ponente Dr. Ramiro Saavedra Becerra. Marzo 5 de marzo 2004

¹⁵⁶ AP-00014- 01 Consejo de Estado. Consejero Ponente Ramiro Saavedra Becerra. Marzo 5 de marzo 2004

¹⁵⁷ Sentencia C 459 de 2001

¹⁵⁸ La Ley 678 de 2001 define en su artículo 2 que la Acción de Repetición procede siempre que exista un pago de perjuicios, es decir que: "La acción de repetición es una acción civil de carácter patrimonial que deberá ejercerse en contra del servidor o ex servidor público que como consecuencia de su conducta dolosa o gravemente culposa haya dado reconocimiento indemnizatorio por parte del Estado, proveniente de una condena, conciliación u otra forma determinación de un conflicto..."

¹⁵⁹ ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ. Concepto Dirección de Defensa Judicial de la Nación Oficio 014673 DDJN/08000 del 04-11-2004 folio 3 Citado en la Directiva 009 del 24-10-2005. Bogotá: Secretaría de Gobierno.

Así pues, nuestro Estado Social de Derecho, ajustado a través de la norma Suprema de 1991, se encuentra por un lado con la solidaridad, la cual debe exigirla a sus entidades, pero por otro lado, está el individualismo, del que hace parte el sistema económico que nos rige, que realiza la autonomía y la propiedad privada y por ende, no permite restringir la libertad al ciudadano, tal como sería, si a la persona se le impusiera, una determinada razón para su accionar, en desarrollo de dicha autonomía.

En este orden de ideas, si además de estímulo, el incentivo¹⁶⁰ tiene connotación de “pago”¹⁶¹, que depende de las sumas recuperadas¹⁶², de las cuales el beneficiario puede disponer¹⁶³, encontramos que aunque su naturaleza difiere de la caracterización de “gratuidad”, con la que se creó la acción popular, sin embargo hace parte de los instrumentos legales y constitucionales del Estado, para propiciar la participación ciudadana en la búsqueda de moral.

De acuerdo a lo anterior, evidenciamos una presunta contradicción jurídica, entre la acción popular y uno de los elementos para hacerla efectiva, como es el incentivo, lo cual permite que sus detractores propongan su eliminación a través de tecnicismos jurídicos.

De esta manera, encontramos diferentes iniciativas legislativas, que anotan posturas sobre el incentivo, con el fin de eliminarlo o modificarlo. En éstas se aduce, que son cantidades exageradas de dinero que lucran de forma desmedida a algunos, por lo que no puede convertirse en lo único “que debe tener en mira quien debe obrar más por motivaciones de carácter altruista y solidario, en beneficio de la comunidad de la que forma parte”¹⁶⁴. Igualmente opina el Gobierno¹⁶⁵, quien además anota, que las acciones populares al carecer de contenido subjetivo, no deben perseguir resarcimiento económico.

Así mismo en otros proyectos, se expone que es mal visto por la sociedad, que el demandante convierta dichos estímulos en negocios, creando empresas con el fin de interponer estas acciones y congestionando los despachos judiciales.¹⁶⁶ Por lo cual proponen, premiar la actitud de tramitar acciones populares, con los mismos estímulos de los que participan en las votaciones del país, anotando que son

¹⁶⁰ Las sentencias de acción popular, se refieren a esta figura como “pago,” al decir, “pago del incentivo”.

¹⁶¹ A.P. No. 25000-23-24-000-1999-9001-01 (AP-300) .31-05-2002 Consejera Sección 4 Ligia López Díaz

¹⁶² Independientemente de las sumas que se recuperen en otros procesos como los disciplinarios, fiscales y penales que puedan adelantarse.

¹⁶³ El beneficiario del incentivo puede disponer de ese derecho, pudiendo renunciar al mismo, caso en el cual es posible trasladar el monto de esa indemnización, al Fondo para la defensa de los derechos e intereses colectivos de la Defensoría del Pueblo, pues se trataría de una cesión voluntaria, que a la vez permite financiar acciones colectivas de personas sin capacidad económica para asumirlas.

¹⁶⁴ Iniciativas proyecto de ley 2007 representantes, Jorge Humberto Mantilla Serrano, Germán Varón Cotrino, Buenventura León León, con el fin de derogar los artículos 39 y 40 de la ley 472.

¹⁶⁵ PL-2009-N056C- TO.23/07/09.

¹⁶⁶ Proyecto de ley 74 de 2006, presentado por el representante Buenventura León León

retribuciones al alcance del Estado. También sugieren, que el responsable de la vulneración al derecho colectivo, asuma los costos de la demanda.

Adicionalmente proponen eliminar los incentivos, argumentando que se contraponen al deber ciudadano, ya que es obligación de toda persona, “velar por la preservación y conservación de los intereses públicos y comunes”¹⁶⁷. Cabe añadir que otro proyecto, anota que no se deben reconocer incentivos, si el accionante se valió de información institucional o de un hecho notorio¹⁶⁸.

Finalmente, los proyectos legislativos relacionados con moral administrativa, proponen rebajar el monto del incentivo hasta el diez por ciento (10%) del valor que recupere la entidad pública.

Sin embargo, el incentivo económico es el estímulo más efectivo, que existe actualmente en nuestro país, ya que garantiza así sea mínimamente la participación ciudadana, a través de la acción popular, la cual es necesaria y urgente en la protección de la moral administrativa.

Luego, con el fin de posibilitar la vigencia de esta figura, se debe adecuar su sentido y verdadera naturaleza, de lo contrario seguirá expuesta a desaparecer, de acuerdo a la interpretación jurídica, con la que sea calificada por sus opositores, dificultando el acceso a la justicia y participación de la ciudadanía.¹⁶⁹

Hay que tener en cuenta, que la figura del incentivo es una necesidad, que legitima las actuaciones del gobierno, cuando permite involucrar a los ciudadanos con la administración, a través de la participación, así pues, como dice Rodrigo Uprimny¹⁷⁰, eliminar los incentivos disminuye la congestión judicial, pero agrava el acceso a la justicia, ya que la solución no es eliminar la norma sino reglamentar sus abusos.¹⁷¹

También debemos señalar como fundamento importante del incentivo, que el diseño y estructura de la acción popular, es semejante al de otros procedimientos litigiosos. Es decir, que quien asume los costos de la demanda, así como de la

¹⁶⁷ Informe de Ponencia para segundo debate en plenaria de la Cámara del Proyecto de ley 283 de 2006 (Proyecto 270 del Senado), presentado por el senador Germán Vargas Lleras, quien realiza su exposición con el fin de modificar los artículos 15, 16, 50 y 51 y derogar los artículos 39 y 40 de la ley 472 de 1998.

¹⁶⁸ Proyecto de ley 52 de 2005 de la Cámara de Representantes

¹⁶⁹ LONDOÑO TORO, Beatriz. Análisis citados en los Resultados del Proyecto de Investigación sobre las Acciones Populares y de Grupo. Seminario de las Acciones Populares y de Grupo.. Bogotá: Universidad del Rosario. Agosto de 2008.

¹⁷⁰ Director de De justicia

¹⁷¹ Ámbito Jurídico Año X No 218 del 5 al 18 de febrero de 2007 Artículo p.12 sobre reformas a la justicia.

carga de la prueba,¹⁷² es el demandante que en su mayoría, es la comunidad afectada.

Además sólo en determinadas situaciones, como el amparo de pobreza¹⁷³, los costos de la demanda de acción popular, estarán a cargo del Fondo para la Defensa de los Derechos e Intereses Colectivos y deben ser reembolsados por el demandado, ya que es necesario “tutelar el interés público, lo cual crea su mayor dificultad, puede llevar a que no haya quien la ponga en movimiento, o que incoada no haya quien procure su normal impulso,”¹⁷⁴ dificultando aún más la participación mediante estas acciones.

Entonces, se puede sugerir que, antes que proponer eliminar los incentivos, con base en legalismos y tecnicismos jurídicos, se deben estudiar otros mecanismos que permitan la implementación de las acciones populares, ya que la Ley 472 de 1998, que inicia el proceso de observación y defensa de derechos colectivos, presenta falencias respecto a la diversidad de alternativas para su implementación, así como para su protección, tal como se evidencia en el caso del Ministerio Público, que siendo defensor de derechos humanos, interviene facultativamente¹⁷⁵ y sólo es obligatoria su participación, cuando existe pacto de cumplimiento¹⁷⁶.

Igualmente es necesario profundizar el estudio de estas acciones a nivel internacional, con el fin de fundamentar la posibilidad, de frecuentar el uso de las acciones populares contra la inmoralidad.

Como se puede ver, encontramos avances en lo que respecta a los titulares de estas acciones, ya que en algunos países, existen asociaciones especializadas

¹⁷² LEY 472 DE 1998 ARTICULO 30. CARGA DE LA PRUEBA. La carga de la prueba corresponderá al demandante. Sin embargo, si por razones de orden económico o técnico, si dicha carga no pudiese ser cumplida, el juez impartirá las órdenes necesarias para suplir la deficiencia y obtener los elementos probatorios indispensables para proferir un fallo de mérito, solicitando dichos experticios probatorios a la entidad pública cuyo objeto esté referido al tema materia de debate y con cargo a ella.

En el evento de no existir la posibilidad de allegar la prueba respectiva, en virtud de lo establecido en el inciso anterior, el juez podrá ordenar su práctica con cargo al Fondo para la Defensa de los Derechos e Intereses Colectivos.

¹⁷³ LEY 472 DE 1998 ARTICULO 19. AMPARO DE POBREZA. El juez podrá conceder el amparo de pobreza cuando fuere pertinente, de acuerdo con lo establecido en el Código de Procedimiento Civil, o cuando el Defensor del Pueblo o sus delegados lo soliciten expresamente.

PARAGRAFO. El costo de los peritazgos, en los casos de amparo de pobreza, correrá a cargo del Fondo para la Defensa de los Derechos e Intereses Colectivos, a partir de su creación. Estos costos se reembolsarán al Fondo por el demandado, en el momento de satisfacer la liquidación de costas, siempre y cuando fuere condenado.)

¹⁷⁴ PÉREZ ESCOBAR, Jacobo. Derecho constitucional Colombiano. Bogotá: Ed. Temis. 1997.

¹⁷⁵ LEY 472 DE 1998 ARTICULO 21. NOTIFICACION DEL AUTO ADMISORIO DE LA DEMANDA “... Si la demanda no hubiere sido promovida por el Ministerio Público se le comunicará a éste el auto admisorio de la demanda, con el fin de que intervenga como parte pública en defensa de los derechos e intereses colectivos, en aquellos procesos que lo considere conveniente...”

¹⁷⁶ LEY 472 DE 1998 ARTICULO 27. PACTO DE CUMPLIMIENTO “...La intervención del Ministerio Público y de la entidad responsable de velar por el derecho o interés colectivo será obligatoria.....”

en este tipo de demandas,¹⁷⁷ lo que facilita su interposición. O como en Gran Bretaña, Estados Unidos y Suecia donde esta institución se denomina "Ombudsman"¹⁷⁸ y está en cabeza de asociaciones de consumidores.¹⁷⁹

2.4 VENTAJAS PROCEDIMENTALES DE LA ACCION POPULAR CON RESPECTO A LA ORDINARIA.

En lo concerniente al procedimiento de la acción popular, encontramos varias características, que la aventajan respecto de las demás acciones, ya que tienen una estructura especial, que la diferencia de los demás procesos litigiosos. Esta situación aumenta la posibilidad de interponer estas acciones, ante la evidencia de inmoralidad en la contratación estatal.

En primer lugar, las acciones populares no son en estricto sentido una controversia entre partes, que defienden intereses puramente individualistas y económicos, ya que detenta un carácter público, que opera bajo un esquema de protección de los derechos colectivos radicados en cabeza de quien actúa a nombre de la sociedad, pero que igualmente están en cada uno de los miembros que forman la parte demandante de la acción judicial¹⁸⁰.

Así mismo la existencia de la Acción Popular no implica que no se puedan adelantar los trámites correspondientes a otros procesos o investigaciones que deban avanzarse, de tipo penal, fiscal o disciplinario, si de los hechos denunciados se establece que se ha incurrido en otra falta.

Cabe añadir los principios que la orientan,¹⁸¹ establecidos por la Constitución Política.

¹⁷⁷ Como ocurre en Venezuela. Citado en las Memorias sobre avances en la garantía de derechos colectivos y retos de las Acciones Populares y de Grupo del Seminario de las Acciones Populares y de Grupo. Agosto de 2008. Universidad del Rosario. Panel: La garantía de los Derechos de usuarios y consumidores en el Derecho Venezolano. Dr. Roberto León Parilli. Presidente de la Alianza nacional de usuarios y Consumidores (ANAUCO) Venezuela.

¹⁷⁸ "Cuya misión primordial era la protección de los derechos colectivos de los consumidores. En Francia y Alemania esta categoría de acciones existen en cabeza de ciertas asociaciones, especialmente de consumidores, para la protección de sus intereses y los de la comunidad... en Francia las asociaciones de consumidores,... pueden demandar la validez de las cláusulas en los contratos privados por adhesión y el fallo debe ser público para que los otros perjudicados puedan invocarlas a su favor. El procedimiento para hacer efectiva esta acción pública, se encuentra regulado en la Ley Roger, de 1973. La protección se ha extendido a las organizaciones que se hubiesen conformado con cinco años de anterioridad a los hechos perturbadores y a la contaminación ambiental, mediante la ley de 10 de julio de 1976..."

¹⁷⁹ MP. SACHICA MENDEZ, Martha Victoria. Citado en Sentencia C-215/99. Acción pública de inconstitucionalidad. Abril catorce (14) de mil novecientos noventa y nueve (1999).

¹⁸⁰ Sentencia C 215 de 1999

¹⁸¹ Prevalencia del derecho sustancial.- Es decir, que el propósito esencial de la ley debe primar sobre los aspectos puramente formales que no se refieran al contenido del debido proceso. Publicidad.- Todos los expedientes que contengan acciones populares son de público conocimiento. Nada de lo solicitado como de lo concedido está vedado a ningún ciudadano interesado en consultarlo, ni tampoco a entidades interesadas en

También encontramos que la acción popular, precisa una financiación en su procedimiento, establecida en el artículo 71 de la ley 472 de 1998, que faculta a la Defensoría del Pueblo, para velar por la promoción y el ejercicio de los derechos humanos, así como para determinar el monto de la financiación de estas acciones.

Igualmente encontramos la Audiencia Especial del pacto de cumplimiento¹⁸², como mecanismo referido a la solución pacífica de los conflictos colectivos, que se define como un acuerdo de voluntades, para obtener el oportuno restablecimiento y reparación de los perjuicios ocasionados a los derechos colectivos, dando con ello una terminación anticipada al proceso y obteniéndose un menor desgaste para el aparato judicial.

Aunque este mecanismo presenta semejanzas con la audiencia de conciliación de los procesos tradicionales, ya que busca la pronta reparación de los perjuicios ocasionados por la vía de la concertación, reduciendo los términos del proceso, sin embargo aquí no se negocia la sanción jurídica, la cual al no haberse impuesto aun al infractor, en esta instancia, se encuentra pendiente de determinación. A lo anterior se agrega, que el intento de acuerdo parte de la base, de que el infractor de derechos colectivos, lo reconozca y acepte reparar los daños ocasionados.

Adicionalmente están previstas las garantías, para prevenir la situación de incumplimiento del pacto¹⁸³. De modo que el acuerdo no sólo debe ser avalado por el juez, sino contar con la intervención del Ministerio Público¹⁸⁴ quien representa los intereses de la colectividad.

Así mismo, dicho pacto no tiene un alcance de cosa juzgada absoluta, pues de ser así se desconocerían el debido proceso, el derecho de acceso a la justicia y la efectividad de los derechos de las personas que no tuvieron la oportunidad de intervenir en esa conciliación y que en un futuro, como miembros de la misma comunidad, se vieran enfrentadas a una nueva vulneración de los derechos, sobre cuya protección versó la conciliación.

conocer su contenido o los fallos. Celeridad.- Deben tramitarse con la mayor rapidez posible, dando estricto cumplimiento a los términos establecidos en la ley. Economía.- Se debe buscar la economía procesal, tanto en cuestión de los costos que se causen en el ejercicio de la acción como en cuestión del tiempo utilizado en su tramitación. Eficacia.- El juez no podrá bajo ninguna circunstancia dictar fallo inhibitorio, puesto que es su obligación impulsar la acción en forma oficiosa, produciendo decisión de mérito, a través de la cual se logre la efectiva protección de los derechos colectivos reclamados.

¹⁸² Artículo 27 Ley 472 de 1998.

¹⁸³ Citada en Sentencia C 215 de 1999: Como primera medida, el juez conserva la competencia para la ejecución de dicho pacto, para lo cual puede designar a una persona que en calidad de auditor, vigile y asegure la ejecución de la fórmula de solución del conflicto. Esto, en cuanto se refiere al contenido mismo de la conciliación aprobada por el juez, también puede conformar un comité para la verificación de la observancia del fallo - en este caso, el que aprueba el pacto de cumplimiento - en el cual participarán además del juez, las partes, la entidad pública encargada de velar por el derecho o interés colectivo, el Ministerio Público y una organización no gubernamental con actividades relacionadas con el objeto del fallo.

¹⁸⁴ Numeral 4 del artículo 277 de la Carta Política.

Cabe observar que el procedimiento de acción popular es principal o autónomo, esto es que a diferencia de la Acción de Tutela, el juez no podrá argumentar la existencia de otros medios judiciales para rechazarla, ya que dicha acción es independientemente de que existan otros medios para reclamar, pues no se ejerce en subsidio de otra.

Además las cargas procesales en la Acción Popular son menos exigentes que en las acciones ordinarias, ya que en las primeras no se exige el agotamiento previo de la vía gubernativa.¹⁸⁵

Con respecto a los recursos, encontramos que a la acción popular, se aplican reglas de derecho privado y administrativo, así tenemos el recurso de reposición, al que se aplican reglas del C.P.C. Se interpone contra el auto que rechaza la demanda por ser anterior a ésta, así como contra la sentencia de primera instancia, la que aprueba el pacto de cumplimiento y el auto que decreta medidas cautelares.¹⁸⁶ El de apelación solo procede para medidas cautelares y sentencia de acción popular. Contra el auto que inadmite la demanda popular está el recurso de súplica según los términos del C.C.A

Adicionalmente, cuando existen vicios por ilegalidad en un contrato, el juez popular esta facultado para suspender su ejecución, mientras se decide de fondo la demanda contenciosa.¹⁸⁷

En cuanto al tiempo límite para elevar una Acción Popular, la ley anota que no caducan,¹⁸⁸ por lo cual, pueden instaurarse en cualquier momento siempre que se mantenga la amenaza, vulneración o peligro al derecho e interés colectivo.

Tabla 2. Diferencias procedimentales entre acciones populares y ordinarias

PROCEDIMIENTO	A CONTRACTUAL (P. Ordinario)	A. POPULAR (P. Preferencial)
TITULARIDAD	Las partes del contrato. Sin embargo se anota sobre otras acciones de actos separables del contrato donde sus titulares son Min. Público y/o cualquier persona que acredite interés directo.	Cualquier persona perteneciente a la comunidad afectada.

¹⁸⁵ Periódico Ámbito Jurídico Año X No 221 del 19 de marzo al 01 de abril de 2007 Artículo p.09 que anota apartes sentencia C.E. Sección Tercera A.P.-0355 feb. 21 de 2007 Enrique Gil Botero.

¹⁸⁶ C.P. ARCINIEGAS ANDRADE, Camilo. C.E. Sección primera A.P. Radicación número: 44001-23-31-000-2003-00380-01

¹⁸⁷ Sentencias CE Sección Tercera, M.P. GIRALDO GOMEZ, Ma. Elena. A.P. 537 de 26 de septiembre de 2002 y AP 518 de 31 de octubre de 2002 M. P. doctor Ricardo Hoyos Duque.

¹⁸⁸ Artículo 11 Ley 472 de 1998

CADUCIDAD	Dos años	No existe término
Jurisdicción	Administrativa	Administrativa y Civil.
Vía Gubernativa	Solo Recurso Reposición pero no requisito obligatorio.	No contempla como requisito la interposición de recursos previos.
Admisión demanda	Diez Días	Tres días (Acá se menciona que decisión se producirá treinta días después de vencido el término de traslado). Si se rechaza procede la apelación
Notificación y Traslado.	Cinco días para notificar personalmente o sino edicto cinco días más.	Notificación Personal (De acuerdo al CCA-CPC Cinco días).
Contestación dem.	10 días (Para contestar la demanda, proponer excepciones y solicitar pruebas)	Diez días
Citación Audiencia Pacto de Cumplimiento Audiencia Esp. Revisión Si Pacto	No existe	Tres días luego de vencido el término de contestación de la demanda se cita y SI PACTO: TERMINACION ANTICIPADA DEL PROCESO. Rev. 5días. Contra el pacto de cumplimiento procede recurso de apelación.
Práctica de Pruebas	Treinta días Prorrogables otros 30.	Veinte días Prorrogables otros veinte días.
Traslado para alegatos.	Diez Días y 10 más para traslado especial a Min. Público de solicitarlo.	Cinco días
Registro Proyecto de Sentencia	Cuarenta días.	No hay
Sentencia	Veinte Días	Veinte días Contra ésta procede recurso de apelación.
Apelación	Tres días	Cinco días (CCA-CPC).
Decreto Pruebas	Diez Días	Diez días
Alegatos de Conclusión	Diez Días	No existe
Concepto Min. Público	Diez Días	No existe
Registro Proyecto de Sentencia	Veinte días.	No hay

Segunda Instancia	Quince días	Veinte días (Que de acuerdo a la ley se cuentan a partir de la radicación del proceso en la Secretaría del Juez competente)
TOTAL TIEMPO	238 días	131 días y si hubo pacto de cumplimiento 26 días.

Fuente: Autor

Asimismo encontramos que anteriormente, la competencia de las acciones populares en primera instancia, era encabezada por el Tribunal Administrativo y la segunda instancia inicialmente, estaba en todas las secciones del Consejo de Estado. Con la expedición del Acuerdo 55 de 2003¹⁸⁹ se especializan las secciones del Consejo de Estado en los diferentes temas de acción popular, permitiendo la exclusividad de la sección tercera en el conocimiento de las acciones populares referentes a contratos y moralidad administrativa.

Cabe observar que actualmente, encontramos que los Juzgados Administrativos¹⁹⁰ acceden a una nueva competencia,¹⁹¹ relacionada con el conocimiento de las acciones populares en primera instancia, acciones que pueden ser conocidas por cualquier Juez Administrativo, independientemente de su especialidad. Por lo que el Consejo de Estado, con el fin de unificar jurisprudencia, es quien selecciona para su eventual revisión, a petición de parte o del Ministerio Público, las acciones populares y de grupo proferidas en segunda instancia en los Tribunales¹⁹².

2.5 VIABILIDAD JURÍDICA DE LAS ACCIONES POPULARES EN CONTRATACION ESTATAL

Sobre la contratación pública, que contiene voluntad privada y administrativa, Botero Aristizábal anota: "El contrato estatal se ha convertido en una de las

¹⁸⁹ Reforma del reglamento interno del Consejo de Estado. SAAVEDRA BECERRA, Ramiro. C.E. AP-01588 del 05 de octubre de dos mil cinco (2.005)

¹⁹⁰ Mencionados desde la Ley 270 de 2006 que faculta su creación al C.S. de la J. y por la ley 446 del 7 de julio de 1998 Art. 63 que ordena al C.S. de la J. proveer lo indispensable para su funcionamiento, sin embargo sólo 10 años después de su creación, los Juzgados Administrativos entran en funcionamiento por el Acuerdo 3345 del 13 de marzo de 2006, del Consejo Superior de la Judicatura y que los implementa.

¹⁹¹ Competencia otorgada desde la Ley 472 de 1998 (Art. 16), implementada solo a partir del primero (01) de Agosto de 2006, señaló que tanto de las acciones populares como de las de grupo conocerán en primera instancia los jueces administrativos y los jueces civiles del circuito y cuya entrada en funcionamiento requirió de diferentes acuerdos como el 3321 del 9 de Febrero de 2006 que crea de Circuitos Judiciales Administrativos. El Acuerdo 3345 del 13 de marzo de 2006 que Implementa los Juzgados Administrativos, el 3346 del 13 de Marzo de 2006 referente a la Planta de personal de Juzgados Administrativos y el 3387 del 7 de abril de 2006 que crea las oficinas de Apoyo y de Servicios para los Juzgados Administrativos y determina su estructura, funciones y planta de personal.

¹⁹² La actual Ley 1285 de 2009 Estatutaria de la administración de Justicia que modifica la ley 270 de 1996, en lo referente a acciones populares contiene como artículo nuevo el 11, referente a la competencia del Consejo de Estado, para revisar sentencias de acciones populares y de grupo.

técnicas de gestión pública más importantes. En esta figura, la manifestación de la voluntad del Estado se acompaña de la voluntad del contratista que por regla general es un sujeto privado. Como sucede en cualquier contrato, el consenso de las partes del negocio es la fuente para la creación de obligaciones. Se excluyen de esta condición de bilateralidad, los actos ejercidos por el Estado en desarrollo de los poderes exorbitantes...¹⁹³

Ahora bien, en estos actos bilaterales contentivos de la voluntad privada y administrativa, se pueden violar o amenazar derechos colectivos, desde la celebración o ejecución de un contrato, por lo cual, la doctora Beatriz Londoño¹⁹⁴ plantea que el actor popular tiene diversas posibilidades de reclamación de estos derechos, ante las instancias judiciales, pero es la Acción Popular el instrumento idóneo y específico a instaurar para exigirlos y defenderlos en forma efectiva y eficaz.

Además el debido manejo de los recursos públicos, la buena fe y el derecho colectivo a la defensa del patrimonio público, enmarcan el principio de moralidad administrativa, por lo cual, es el ámbito en el que se pueden ejercer las Acciones Populares.

Si bien anteriormente, todas las secciones del Consejo de Estado, conocían las acciones populares referidas a la contratación estatal, y tenían diferentes posturas¹⁹⁵ frente a su procedencia,¹⁹⁶ a partir de 2003, la sección tercera se especializa en dicho conocimiento, unificando criterios.

Sin embargo actualmente existen dos líneas jurisprudenciales, frente a la implementación de la acción popular en la revisión de la legalidad de actos y contratos públicos, enfrentándose diferentes posturas en la misma sección tercera, transformando y variando la jurisprudencia, de acuerdo a la tesis que acoja la mayoría de magistrados.

En este orden de ideas, encontramos en primer lugar la tesis restrictiva, que exceptúa la acción popular, del control de legalidad de los contratos, por ser propia

193 BOTERO ARISTIZÁBAL, Luis F. Acción Popular y Nulidad de Actos Administrativos. Protección de derechos colectivos. Legis Editores S.A., Bogotá, 2004.

194 LONDOÑO TORO, Beatriz y otra. Observatorio en Derechos Colectivos. Marco Doctrinal, Jurisprudencial y Analítico. U. del Rosario. Centro Editorial Rosarista, Bogotá, 2001.

¹⁹⁵ Estudio referente al tema, presentado por el Consejero de Estado Dr. Alier Hernández en la U. Externado

¹⁹⁶ La Sección Primera considera procedente esta acción por que no es subsidiaria. La Sección Segunda, en sus dos subsecciones, analiza una tesis opuesta por considerar que esta acción no es mecanismo idóneo en relación con los contratos estatales, pues existen otros caminos legales. La sección tercera ha aceptado siempre la procedencia de la acción popular frente al contrato estatal, tomando en consideración que la misma no es subsidiaria de ninguna otra ni de los mecanismos judiciales ni de los medios de control ordinarios La Sección Cuarta la ha desechado por existir otros mecanismos judiciales de defensa. La Sección Quinta, desde el primero (1) de febrero de 2001, acepta su procedencia frente a contratos si se demuestra la vulneración de un derecho colectivo

de la acción contractual. Y en segundo lugar la tesis garantista, que viabiliza este trámite constitucional, si amenaza algún derecho colectivo y en cuanto tenga relación con la moralidad,¹⁹⁷ ya que es la forma de protección ágil frente a todas las maquinaciones egoístas de algunos grupos de poder.

Así pues, la tesis garantista, que actualmente es la línea jurisprudencial de la mayoría de Magistrados en el Consejo de Estado, respecto a los contratos estatales, permite que a través de las acciones populares, se anulen los mismos, cuando se viole o amenace un derecho colectivo.

No obstante, dentro de las causales de nulidad absoluta de los contratos del Estado¹⁹⁸, no se menciona ninguna por violación o amenaza a un derecho colectivo, aun así, dicha causal se enmarca en la de objeto ilícito,¹⁹⁹ por lo que es jurídicamente aceptado que un acto violatorio de estos derechos, es en principio violatorio de la Constitución.

Además, la nulidad puede provenir de un pronunciamiento oficioso, pues la finalidad de la acción popular, supera los valores que inspiran la acción de nulidad, referente al mantenimiento formal del orden jurídico, ya que no solo se anula el acto, sino que se protegen derechos colectivos.

Sin embargo, el verdadero éxito de las Acciones Populares, en desarrollo de la contratación pública, se encuentra en su función preventiva,²⁰⁰ que precisa su trámite preferencial, siendo entonces indispensable demostrar que una “acción, omisión o acto administrativo, amenaza de manera importante con causar un daño cierto a un grupo de personas indeterminadas”²⁰¹, con el fin que el Juez tome las medidas a que haya lugar y esta amenaza cese.

Así tenemos las acciones por moralidad administrativa, en donde los implicados pueden ser poderosos, como en los casos de Dragacol e Invercolsa. Cabe añadir que aplicando esta función preventiva, se recuperan las acciones de

197 AP0089 de 2001

¹⁹⁸ Art. 44 de la Ley 80 de 1993 anota “Se celebren con personas incursas en causales de inhabilidad o incompatibilidad previstas en la Constitución y la Ley

- Se celebren contra expresa prohibición constitucional o legal
- Se celebren con abuso o desviación de poder
- Se declaren nulos los actos administrativos en que se fundamenten y
- Se hubieren celebrado con desconocimiento de los criterios previstos en el artículo 21 sobre tratamiento de ofertas nacionales y extranjeras o con violación de la reciprocidad de que trata esta Ley.”

199 BOTERO ARISTIZÁBAL, Luís F. Acción Popular y Nulidad de Actos Administrativos. Protección de derechos colectivos. Bogotá: Legis Editores S.A., 2004 . p. 200

²⁰⁰ Art. 6 de la Ley 472 de 1998

²⁰¹ REY VALLEJO, Pablo “Las Acciones Populares y de Grupo En El Derecho Colombiano” Citado el 3 de noviembre de 2008, disponible en: <Http://Programacyd.Uniandes.Edu.Co/ Lecturas/ACCION-POPULAR.Pdf.>

Invercolsa,²⁰² evitando mayores descalabros al fisco nacional y por tal, mayores casos de inmoralidad administrativa.

Por otra parte, encontramos el tratadista Javier Tamayo Jaramillo, ex magistrado de la C.S. de J, como representante de la tesis restrictiva en la materia de nuestro interés, quien anota como perjudicial la facultad que detenta la acción popular, de ordenar diferentes actuaciones, a partir de la anulación de contratos administrativos, ya que considera que pueden existir derechos colectivos en conflicto que conlleven a decisiones excluyentes, provocando caos e incertidumbre en la jurisprudencia,²⁰³ en caso de que el cumplimiento de una decisión popular pueda afectar otro derecho colectivo. De ahí que sugiera, ponderar estos derechos para decidir cual prima.

Además, analiza los alcances de la sentencia de acción popular, en cuanto sean insuficientes para la solución del conflicto²⁰⁴ causando un caos jurídico, que afecte en forma más gravosa la situación que se quiso solucionar.

De acuerdo a lo anterior, la tesis garantista, si bien ha primado en diversas situaciones, garantizando el control de legalidad de contratos mediante acciones populares, ha sido confrontada por la tesis restrictiva, que se ha impuesto igualmente en diferentes ocasiones.

Sin embargo actualmente el Consejo de Estado se encuentra en “redefinición de línea jurisprudencial hacia la lectura garantista...”²⁰⁵ considerando nuevamente el control de legalidad del contrato vía acción popular. No obstante, estas tendencias reflejan falta de uniformidad en la jurisprudencia, respecto al tema.

Cabe añadir que la actual competencia de los juzgados administrativos, aumenta la dispersión jurisprudencial en el tema aquí tratado, ya que no existe unificación en el criterio referido, por lo que aparecen diferentes posturas, que generan además de inseguridad jurídica, también confusiones frente a la procedibilidad de la acción popular, respecto de los contratos administrativos.

Por lo anterior y con el fin de unificar jurisprudencia, se propone que el recurso de apelación sólo sea de conocimiento de la Sección Primera del Tribunal, que

²⁰² Acción Popular interpuesta contra Fernando Londoño Hoyos

²⁰³ TAMAYO JARAMILLO, Javier. Periódico *Ámbito Jurídico* Año VIII No 185 del 12 al 25 de septiembre de 2005 Artículo p.17a “Nuevos conflictos entre acciones populares y los actos administrativos”

²⁰⁴ TAMAYO JARAMILLO, Javier. *Ámbito Jurídico* Año VII No 153 del 24 de mayo a 06 de junio de 2004 Artículo p.13a “Dos problemas puntuales sobre la cosa juzgada en las acciones populares.”

²⁰⁵ La acción popular frente al contrato estatal. Presentación del Semillero de Investigación Facta Nom Verba. Mauricio José Álvarez Tafur, Judy Paola Devia, Germán Barón Rojas, María Manuela Pérez, Diego Omar Pérez Salas Docente Tutor. Universidad Surcolombiana. Neiva Huila. 2009

cada sección asuma la tarea de unificar criterios y que los casos que generan conflicto se lleven a la sala plena de la sección o del Tribunal²⁰⁶.

2.6 EFICACIA DE LAS ACCIONES POPULARES SOBRE MORALIDAD ADMINISTRATIVA

Colombia ha avanzado en los últimos diez años en materia de aprobación de leyes tendientes a evitar defraudar el erario público, posiblemente porque a raíz de la promulgación de la Constitución Política de 1991, los ciudadanos comenzaron a percibir con mayor nivel de conciencia, los estragos que produce la corrupción administrativa, en materia no solo de estancamiento y hasta retroceso social, sino también el desgüeño administrativo, que desmotiva la participación política y la falta de confianza en sus instituciones.

De ahí la importancia del derecho como sistema normativo dinámico, que se refiere a la eficacia como el uso y obediencia en la aplicación de sus normas, es decir, como una cualidad de la conducta humana,²⁰⁷ que se logra con la aplicación del concepto de justicia que hace el Juez,²⁰⁸ a través de las diferentes técnicas de argumentación.²⁰⁹ Dicha argumentación implementa en la interpretación y para la eficacia de los derechos. Esto es coherente con la “nueva relación entre derechos fundamentales y jueces...definido como una nueva estrategia encaminada al logro de la eficacia de los derechos, que consiste en otorgarle de manera prioritaria al juez, y no ya a la administración o al legislador, la responsabilidad de la eficacia de los derechos fundamentales...”²¹⁰

En tal sentido, la moralidad administrativa como principio constitucional, se propone que la función pública sea eficaz y transparente a fin de preservar los intereses generales, pero especialmente lo que tiene que ver con el patrimonio público, ya que la Corte Constitucional ha manifestado que: “Al Estado de derecho le repugna que la función pública se ejerza por quebranto de la moralidad

²⁰⁶ GARZÓN MARTÍNEZ., Juan Carlos. Jornadas de reflexión, justicia y ciudadanos competencias de los jueces administrativos. Bogotá: Presidente tribunal administrativo de Cundinamarca. Junio 12 de 2006. p.56

²⁰⁷ KELSEN, Hans. Teoría General del Derecho y del Estado. Ed. Dirección General de Publicaciones. México: Ed. Universidad Autónoma de México. 2ª ed. 4ta reimpresión. 1988.

²⁰⁸ VEEDURÍA DISTRITAL. IDCT. Un nuevo derecho para el control social de la Gestión Pública. Memorias del Foro. Veeduría distrital. IDCT. Ed. Veeduría Distrital. Bogotá DC. Febrero de 1997. Artículo “Ejercicio Jurisdiccional en el marco del Nuevo Derecho”, conferencia del Dr. DANIEL Suárez Hernández, Presidente del Consejo de Estado. Página 214.

²⁰⁹ PERELMAN Chaim. La lógica Jurídica y la nueva retórica. Editorial Madrid Civitas S.A. Traducción de Luis Díez Picazo. Primera Edición 1979 Reimpresión 1988 España.

²¹⁰ Sentencia No. T-406/92

administrativa, o que se dilate sin causa justificada, o que al realizarla no se cumpla con ella la finalidad propia del servicio público...”²¹¹

De ahí que, uno de los mayores avances constitucionales, se refiere a las acciones que enfrentan la inmoralidad administrativa, es decir, las acciones populares, establecidas para responder a esos nuevos derechos, donde nos muestran un espacio en que lo público y lo privado se integran.

Así pues, estas herramientas constitucionales al utilizarse, hacen más eficaz la respuesta del Estado a problemas de moralidad administrativa, si se tiene en cuenta, que frente a la diversidad de acciones judiciales estipuladas para tal fin, estas acciones son las de más rápida resolución al primar sobre otras, corroborándose que además de idóneo, es un mecanismo ágil que protege realmente los derechos colectivos²¹².

2.6.1 INDICADORES OBJETIVOS DE EFICACIA EN LA CONTRATACIÓN ESTATAL.

Con miras a medir la eficacia de estas acciones, consultamos datos aportados por la Defensoría del Pueblo, en medio físico y en línea de registro de sentencias de acciones populares de esta entidad, encontrando que para el catorce (14) de octubre de 2008,²¹³ reposaba en la oficina de registro, siete mil trescientos treinta y tres (7.333) acciones populares, de las cuales ciento veintiocho (128) se dan como consecuencia de contrataciones indebidas²¹⁴, y donde sólo dieciocho (18) fueron favorables en la protección de este derecho.

Además, según su consolidado general a junio de 2007, sólo quinientos cuarenta y ocho (548)²¹⁵ sentencias de acciones populares se refieren a la vulneración del derecho colectivo a la moralidad administrativa. No obstante, según la Defensoría²¹⁶, esta información contiene vacíos, debido al incumplimiento legal²¹⁷ de los Operadores Judiciales, en el envío de copias de los fallos.

Tabla 3. Total registrado por la Defensoría a Noviembre de 2006

AÑO	TOTAL ACCIONES POPULARES
-----	--------------------------

²¹¹ M.P. BELTRAN SIERRA, Alfredo. Revista de la Defensoría del Pueblo No. 1 de 2006. Doctrina y Jurisprudencia en las acciones populares. Pág.78. Cita Corte Constitucional. Sentencia C- 893 Octubre 7 de 2004.

²¹² GIL BOTERO, Enrique. Periódico Ámbito Jurídico Año XI No 248 del 5 al 18 de mayo de 2008 Artículo p.22 Sobre la reforma a la ley Estatutaria de la administración de Justicia. Presidente del Consejo de Estado.

²¹³ Oficio D.R.A. 3471

²¹⁴ Oficio de la Defensoría D.R.A 3471 fechado 14 de octubre de 2008

²¹⁵ Oficio de la Defensoría D.R.A. 0150 fechado 22 de junio de 2007

²¹⁶ Oficio de la Defensoría D.R.A 3471 fechado 14 de octubre de 2008

²¹⁷ Art. 80 de la Ley 472 de 1998

1998	03
1999	129
2000	760
2001	1032
2002	1398
2003	749
2004	645
2005	235
2006	23
TOTAL	5527

Fuente: Datos aportados en la Oficina de Registro de Acciones Populares, de la Defensoría del Pueblo.

De acuerdo con lo anterior, sólo un 1.74% de personas invocan la protección al derecho de moralidad administrativa en sus demandas de acciones populares por contratación indebida, de las cuales, sólo en el 14% de los casos es protegido este derecho, según el fundamento de moralidad, planteado en las demandas administrativas instauradas.

Adicionalmente el “Diagnóstico del impacto de la Ley 472 de 1998 en sus primeros diez años”²¹⁸, anota que de quince (15) temáticas abordadas en el análisis cuantitativo y cualitativo de las acciones populares, la moralidad administrativa en las demandas ante el Consejo de Estado²¹⁹ es el quinto derecho más invocado, con un 8.3% y en los Juzgados Administrativos, es el primer derecho más invocado con un 15.3%.

En lo que atañe a su garantía, en el Consejo de Estado ocupó el octavo puesto con un 4.2%, mientras que en los Juzgados administrativos ocupó el tercer puesto con un 17.4% de garantía, ya que los jueces en estos casos, deben actuar en defensa de unos valores y no limitarse a seguir los procedimientos y esperar a que las partes impulsen los procesos, pues se trata de la defensa de los derechos colectivos.

Inicialmente estos indicadores evidencian, los avances logrados en la protección de este derecho, gracias a la participación de la ciudadanía y la garantía del Estado frente al mismo.

²¹⁸ LONDOÑO TORO, Beatriz. Resultados del Proyecto de Investigación sobre las Acciones Populares y de Grupo. Directora Grupo de Investigación en Derechos Humanos. Universidad del Rosario. Agosto de 2008.

²¹⁹ LONDOÑO TORO, Beatriz. Análisis de las decisiones en materia de Acciones Populares 1998-2008. Citado en los Resultados del Proyecto de Investigación sobre las Acciones Populares y de Grupo Página 12. Seminario de las Acciones Populares y de Grupo. Agosto de 2008. Universidad del Rosario.

No obstante demuestran también, la débil influencia que ejerce este derecho en la moral administrativa, tanto en los encargados de aplicar la ley, como en los legitimados para implementarla.

Incluso, en la Tabla 1²²⁰, según datos de la Defensoría actualizados a 15 de octubre de 2008, se encuentra que sólo el 11% de las demandas de acción popular por inmoralidad administrativa en contratación pública, sale favorable al demandante.

De acuerdo con lo anterior, se considera por una parte, que el demandante popular no acompaña la demanda, con pruebas debidamente fundamentadas, en cuanto la vulneración de la moralidad, presuntamente por carencia de convicción o ignorancia²²¹, y por otra parte, se encuentran las exigencias jurisprudenciales frente a la acreditación de diferentes elementos probatorios no exigidos en la ley²²², de ahí que se falle en forma desfavorable, o bien, se rechace la acción popular.

2.6.2 PERCEPCIÓN SIMBOLICA DEL SECTOR PÚBLICO DE LA EFICACIA DE LAS ACCIONES POPULARES SOBRE MORALIDAD ADMINISTRATIVA.

A fin de precisar el accionar oficial en cuanto al tema de la moralidad administrativa, se realizó un cuestionario que en forma de derecho de petición se envió a más de cincuenta y ocho (58) entidades entre el sector público, privado con funciones públicas, universidades y organismos internacionales que tienen presencia en nuestro país y que a nuestro entender, podían apoyarnos con sus respuestas en el tema de investigación,

Por lo cual, se les solicitó información sobre la forma como apoyaban la moralidad administrativa, y si incluían a las acciones populares como herramienta de apoyo en busca de la moralidad²²³. Obteniendo respuesta a inicios de 2007 de treinta y dos (32) entidades que corresponden al 55% de las solicitadas, las cuales se pueden precisar en el siguiente análisis:

-Con respecto al apoyo a la moralidad administrativa, entidades del sector distrital como la Secretaría de Hacienda, respondió informando sobre el “Código de Buen Gobierno”, que contiene políticas de eficiencia administrativa. Igualmente

²²⁰ Titulada Demandantes, Demandados y Fallos y se encuentra en la página 41 de esta investigación.

²²¹ Oficio SJ0353/07 de la SDP

²²² PEREZ SALAS Diego Omar, ALVAREZ TAFUR Mauricio José, INVESTIGADORES AUXILIARES. “La acción popular frente a los contratos de la administración pública.” Semillero de Investigación FACTA NOM VERBA. Grupo de Investigación Derecho y Derechos del tercer Milenio. Universidad Surcolombiana. Facultad de Derecho. Neiva. Huila. Primera Edición Noviembre 2007. 300 ejemplares. Págs. 98 y ss , Así como en las conclusiones de la p 124 y ss.

²²³ Se anexa formato de la encuesta hecha a las entidades oficiales y privadas con funciones públicas, a través del derecho de petición.

menciona la certificación de calidad ISO 9001-2000, el Pacto de Ética Pública y Privada en contratación y su Manual de contratación e Interventoría, como apoyo a la moralidad.

Ahora bien, frente al interrogante sobre el uso de las acciones populares para controlar el flagelo de la corrupción y si dicha entidad designaba dependencias que investigaran sobre acciones anticorrupción, así como del uso de otras acciones contra la inmoralidad, muchas entidades, como secretaría de Hacienda informaron que por su naturaleza misional no contaba con este tipo de dependencias. Así mismo que no llevaban registro ni base de datos sobre el tema. Pero en todo caso, que SI estimaban pertinente la eficacia de las acciones populares como herramienta de control sobre la administración.

Por otra parte, al interrogante sobre el conocimiento y percepción de eficacia de herramientas anticorrupción, esta secretaría respondió que existe normatividad anticorrupción y por lo tanto “vías adecuadas y suficientes” para que los ciudadanos ejerzan el control social, como la ley 190 de 1995 y su decreto 1477 de 1995, el decreto nacional 978 de 1999 por el que se crea la Comisión Nacional para la moralización adscrito a la Presidencia, decreto nacional 2160 de 1996 que dicta normas para esta comisión.

-Igual ocurre con otras entidades, que como Fogafín informan sobre el apoyo a la moralidad a través de la aplicación de los principios de ley 80 de 1993 en su contratación. A la pregunta referida a las dependencias que investigan temas anticorrupción responden que existe un área de auditoría interna que ejecuta procedimientos que previenen prácticas inmorales y que la Revisoría Fiscal supervisa el área de contratación y presenta informes de control.

-Así mismo la Función Pública informa que apoya la moralidad administrativa a través de programas como el Modelo Estándar de Control Interno para Colombia MECI 1000:2005 que es la herramienta que controla su gestión. Igualmente desarrollan programas de democratización de la función pública y el plan de formación para el control social a la gestión pública. Sobre el tema de acciones populares menciona que no los abarca su competencia.

-Por su parte la defensa civil anota, que apoya la moralidad a través de la oficina de Control Interno, que emite pautas sobre el cumplimiento de la ley, por lo que es la oficina competente en lo relacionado con investigaciones de mecanismos anticorrupción y específicamente en lo relacionado con las audiencias públicas. Incluso su percepción sobre las acciones anticorrupción, es que constituyen herramientas eficientes y eficaces sobre el tema.

-Por el contrario, la Secretaría de Gobierno Alcaldía Mayor de Bogotá, anota un análisis legal y doctrinal sobre la moralidad administrativa como principio

fundamental de la función pública, explicando que la inmoralidad puede llegar a planos de ilegalidad sancionable penalmente, por lo que existe la autorregulación a través de la oficina de control interno y organismos de control externo.

Así mismo aportan un documento sobre las bases de la política pública de participación de junio de 2005 e informan sobre un convenio interadministrativo con ESP para promover el control social en éste tema; finalmente mencionan sobre su asistencia a audiencias públicas para dar solución a diferentes problemáticas.

Sin embargo sobre el tema de moralidad administrativa, anexan en un cuadro que relaciona año, tipo de proceso, demandante, demandado y pretensiones, cincuenta y seis (56) demandas de acción popular contra alcaldías locales desde el 2003 al 2006, anotando como temas de pretensiones, el de espacio público, urbanismo y medio ambiente relacionados con moral administrativa entre otros; para mayor información sobre el tema de moralidad, nos remiten a la Vicepresidencia de la República y otras entidades.

-Ahora bien, la Secretaría de Integración Social a los interrogantes por moralidad administrativa, responde que cuenta con el grupo de quejas y soluciones, que coordina el sistema sobre quejas y solicitudes de la comunidad, relacionadas con su misión y anexa la única demanda interpuesta contra su entidad por el tema de moralidad administrativa.

Al igual que otras entidades, su percepción frente a la eficacia de las acciones populares es que es una herramienta anticorrupción que bien puede ser garante de los principios de la administración. Además informa que su entidad contrata aplicando los principios ley 80 de 1993 y que entidades como la veeduría y la contraloría los apoya en la elaboración del mapa de riesgos.

-Por otra parte, el Ministerio de Hacienda y Crédito responde, que apoya la moralidad administrativa con el cumplimiento de actividades de sus funcionarios, establecidas constitucional, legal y reglamentariamente y con la aplicación de principios ley 80 en sus contrataciones.

También informa que ha llevado veintitrés (23) demandas de acción popular por concepto de moralidad, una contractual, tres de nulidad y una tutela e informa que todas han sido interpuestas por personas naturales.

Igualmente, aporta un análisis sobre la percepción de las acciones populares, como herramienta anticorrupción, concluyendo que las acciones populares no son el único mecanismo para enfrentar este flagelo, así como que esta acción es la que más se configura, como herramienta de control de la inmoralidad, pero que son inutilizadas y en muchas ocasiones se interponen de forma temeraria o con el

único fin del incentivo, además anota problemático, su fácil interposición por cualquier persona, sin conocimiento del tema.

Así mismo, al interrogante sobre dependencias que investiguen sobre mecanismos anticorrupción, nos informa que todas las entidades deben conformar un comité de conciliación de acuerdo al decreto 1214 de 2000, luego menciona sobre su rendición de cuentas y finalmente anota como políticas de desarrollo administrativo la moralización y transparencia, fundamentada en la ley 489 de 1998 Art. 6 y su decreto reglamentario 3622 de 2005.

-Cabe anotar que el IDPAC respondió a los interrogantes, sobre su apoyo a la moralidad administrativa, con la aplicación de principios de ley 80 y que en lo concerniente a los otros interrogantes transfería el cuestionario a la Secretaría Distrital de la Alcaldía Mayor por ser la competente de acuerdo al decreto 203 de 2005 que la delega por ser el tema de acciones populares de alto “impacto e interés distrital”.

-Por otra parte, la Secretaría Jurídica del Departamento de Cundinamarca, nos informa que apoya la moralidad administrativa, con el acatamiento de la Constitución y las leyes, y anexa el listado de cuarenta y siete (47) demandas de acción popular contra el departamento, sin mencionar temas específicos.

-De igual manera, el Ministerio de Relaciones Exteriores anota que suscriben compromisos anticorrupción y que desarrollan políticas para cumplir el principio de moralidad y reducir los niveles de corrupción y por lo cual está la implementación por parte de sus oficinas del MECI, (Modelo Estándar de Control Interno para el Estado Colombiano), que realiza actividades para la participación de la comunidad, publicidad de procedimientos para el manejo de riesgos, utilización del SICE (Sistema de Información para la Vigilancia de la Contratación Estatal) convocatoria a veedurías en procesos de contratación y publicación de procedimientos.

-Por otro lado el IDRD, manifiesta su apoyo a la moralidad administrativa, con el cuidado del patrimonio público, al aplicar las disposiciones legales y constitucionales y los principios de ley 80 en la contratación. Con respecto a las demandas de acción popular, informa que contra el Instituto cursan trece (13) acciones de las cuales dos (02) son por moralidad administrativa, cuyos demandantes son personas naturales y cuya motivación, anotan, es la garantía y defensa de sus derechos colectivos.

Igualmente, respecto a su percepción frente a la utilización de las acciones contra la inmoralidad, sostienen que son útiles y eficaces al servicio de la comunidad y que la ley que las desarrolla es clara y coherente, por lo cual son el instrumento idóneo de control. Además mencionan que es la acción popular, la herramienta

adecuada para evitar la corrupción y que por ende, afirman, es utilizada en forma masiva. Sin embargo dicen no tener dependencias encargadas de investigar mecanismos contra la corrupción pero que las diferentes dependencias atienden con un verdadero análisis lo pertinente con sus funciones.

- Por su parte, la Secretaría Distrital de Planeación apoya la moral administrativa con el cumplimiento de las normas constitucionales, legales, reglamentarias y demás vigentes. También expresa, que del primero (01) de enero de 2002 al primero (01) de agosto de 2005 fecha que representó judicialmente al Distrito Capital, no ha atendido acciones populares por moralidad en la contratación, solo dos (02) por moralidad en temas urbanísticos y donde sus demandantes son personas de derecho privado. Además informa, que no lleva registro de acciones ciudadanas por inmoralidad.

Sostiene que las acciones populares pueden ser una de las herramientas, para la exigencia del respeto del derecho colectivo a la moral, pero que debido a su poca experiencia sobre el tema, no pueden conceptuar sobre la eficacia en su utilización. Sin embargo se refieren a la moralidad como un principio siempre enunciado en las demandas de acción popular, pero casi nunca probado y por lo cual es desestimada su vulneración. También informa que no tienen dependencias que investiguen acciones anticorrupción.

-La Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios hace un análisis legal y jurisprudencial sobre las acciones populares por moral administrativa, para respondernos que apoya la moral administrativa a través de circulares, resoluciones, manuales de procedimiento y de funciones, evitando transgredir el ordenamiento jurídico. Igualmente nos informa sobre una acción popular por moralidad en la contratación, interpuesta contra su entidad por una persona natural. También considera eficaz la utilización de las acciones populares, siempre que se demuestre la amenaza o vulneración. Nos Informa que no tienen oficinas que investiguen sobre el tema.

- Por su parte la Superintendencia de Sociedades manifiesta que como mecanismo de moral administrativa aplica el control disciplinario, audiencia pública, buzón de quejas, siendo éstos últimos formas de participación ciudadana. Anota que sobre las acciones populares no llevan estadísticas y que se van respondiendo como van llegando. Finalmente nos informa que sus procedimientos contra la inmoralidad han sido los mejores y por lo cual recibió el reconocimiento de Transparencia Internacional como la primera entidad gubernamental en el índice de transparencia, y para mayor información nos remite a las relatorías de los juzgados, tribunales y altas Cortes.

- De igual manera, el Ministerio de Medio Ambiente apoya la moral administrativa como línea política de desarrollo a través de la "Moralización y transparencia en la

administración pública”, al fomentar valores de responsabilidad y vocación de servicio. Así pues, publican la gestión de su entidad y que de acuerdo al MECI 1000:2005 generan actividades que interioricen los valores de organización, además de actualizar los mapas de riesgos de acuerdo al sistema de gestión de calidad. También propician el conocimiento en materia disciplinaria y aplican los principios de ley 80 y la implementación de audiencias públicas.

Informa también, que su oficina de educación y participación, adelanta junto con otras entidades públicas, programas de control social en torno a la gestión ambiental y desarrollo territorial, así como la formación de ciudadanos en torno al control a la vivienda de interés social. De igual manera con la SSPD se está iniciando un programa de fortalecimiento a los comités de desarrollo y control social. Finalmente aducen, carecer de registros de los procesos judiciales.

- Algo parecido ocurre con el Ministerio de Educación Nacional, que apoya la moralidad administrativa, con la implementación de la línea de quejas y reclamos y el sistema de atención al ciudadano. Igualmente con la publicación de sus procesos contractuales. Así mismo nos informa que adelantó 1445 procesos judiciales, sin especificar las acciones populares por moralidad administrativa por carecer de registro detallado; también informa que el 99% eran de personas naturales y que éstas, son las acciones legales para proteger los derechos ciudadanos.

Con respecto a las dependencias encargadas de investigar y tomar medidas anticorrupción, nos comunica que se encuentra la Oficina de Control Interno, por establecerlo dentro de sus funciones de acuerdo al decreto 4675 de 2006.

- En lo que se refiere al Ministerio de Cultura, apoya la moralidad administrativa al implementar los principios de transparencia de acuerdo a lo establecido en el estatuto anticorrupción ley 190 de 1995, así mismo al implementar las disposiciones del decreto ley 2170 de 2002 y 2434 de 2006 sobre publicidad, y con la invitación a las veedurías ciudadanas. También anota que dichos procedimientos los hicieron merecedores de la Certificación del Sistema de Gestión de Calidad ISO 9001-2000 que otorga el ICONTEC.

-De igual manera la Secretaría de Salud apoya la moralidad administrativa, con la aplicación de principios legales y constitucionales y de acuerdo a los procedimientos establecidos en su manual de contratación.

Sostiene que por moralidad administrativa no han tenido demandas y que no se llevan registros de estas acciones por inmoralidad. Sobre la eficacia de esta herramienta anotan que está debidamente desarrollada en la ley 472 de 1998 y que puede ser una herramienta válida contra la corrupción mas no la única y que

si bien no se han usado adecuadamente por ser relativamente nuevas, son válidas por la infinidad de demandas ante los jueces.

Con respecto a la dependencia que implementa mecanismos anticorrupción, nos informa que la oficina de Control Disciplinario Interno, creada según la ley 734 de 2002 contiene dentro de sus acciones, la disciplina preventiva de sus funcionarios, que de acuerdo a su Plan Operativo Anual, tiene como objetivo específico “promover la transparencia de la gestión pública”, desarrollando estrategias que prevengan la comisión de faltas por “convicción moral y ética pública”.

Además menciona que estas acciones incluyen charlas, capacitaciones, talleres, actualizaciones, que informan sobre conductas reprochables disciplinariamente y otros temas de interés, demostrando un carácter más preventivo que correctivo sin perjuicio de las acciones aplicadas.

-Por otra parte, el Fondo Nacional de garantías S.A., de naturaleza pública, constituida por una sociedad anónima mercantil, mixta y nacional vinculada al ministerio de comercio y vigilada por la Superfinanciera, afirma su apoyo a la moralidad administrativa, a través de la aplicación de disposiciones legales y constitucionales, así como sus valores organizacionales e institucionales plasmados, en sus estatutos sociales y código de ética, entre otros documentos.

Comenta que no llevan registro de acciones populares por que no se han presentado. Informa que no tiene dependencias que desarrollen este tema. Con respecto a su percepción frente a estas acciones, exponen que la ciudadanía debe tener acceso a la normatividad, para hacer valer sus derechos pero que este es un proceso cultural a ser fomentado por el estado.

-Por su parte el ICBF anota que apoya la moralidad administrativa en todas las actuaciones de la entidad y de sus funcionarios públicos. Menciona dos (02) acciones populares presentadas en relación con el tema en el 2004 y 2005. Explica que por escapar de sus funciones misionales enfocadas a la familia y la niñez, no tienen dependencias que desarrollen investigaciones sobre el tema de moral administrativa.

- La Universidad Javeriana, no obstante fijar límites al derecho de petición, expone que las acciones populares pueden llegar a ser un mecanismo efectivo en el control de la corrupción, pero que este medio de defensa de la moralidad se ha desnaturalizado por los incentivos, convirtiendo este principio de deber ciudadano en un negocio. Asevera que la U. Javeriana no ha sido parte en ninguna acción popular por moralidad y que tampoco adelanta investigaciones al respecto.

- La U. de los Andes manifiesta que apoya la moralidad administrativa de la contratación de entidades públicas, a través de la suscripción de los Pactos de

Integralidad, ausencias de conflictos y otros documentos en desarrollo de la selección. Adicionalmente implementa dichos mecanismos de selección en su contratación privada.

-En lo que se refiere a la U. del Rosario, se encontró su búsqueda de moral administrativa, entre otras, a través de su Instituto anticorrupción que funcionó hasta 2007, cuyo objetivo era la lucha anticorrupción mediante el apoyo de entidades administrativas que cumplen funciones públicas.

Plantean de acuerdo a su estudio, que la corrupción impide el avance del país, al dificultar y desviar la ejecución del presupuesto, por lo que se busca el rechazo social de las conductas corruptas para una cultura anticorrupción. Sus líneas de trabajo ofrecían asesoría y acompañamiento en diseño de procedimientos contractuales, estudios técnicos, de mercado, de precios, términos de referencia, etc.

Así mismo estudian factores facilitadores de la corrupción, en donde se encuentra exceso de discrecionalidad en la actuación oficial, carencia de planes de contratación, deficiencias en sistemas de información institucional, arbitrarios sistemas de calificación, limitaciones de personal, improvisaciones en la preparación de presupuesto, desconocimiento de oferta de bienes y servicios que puedan llegar a necesitar, desconocimiento de normatividad como la de interventoría etc., así como la creencia de que el cambio de normas desmonta la realidad de corrupción y la impunidad que genera su ejercicio por el poco riesgo de sanción.

Explica que se deben fortalecer las conductas éticas que permitan superar el atraso y subdesarrollo., y esto puede obtenerse creando sistemas de información transparente, instrumentos de acceso a la información como la central de precios de referencia CPR, desarrollo de modelos de seguimiento contractual, asesoría en relación con el tema de pólizas, liquidación de entidades estatales, simplificación de trámites, entre otras, metodología elaborada por este instituto en su acompañamiento en la lucha anticorrupción.

- La Presidencia de la República remitió el cuestionario al Ministerio del Interior y Justicia quien a la vez lo remitió a la Defensoría del Pueblo por ser ésta la encargada del registro público de estas acciones²²⁴. Sin embargo la defensoría sólo respondió que tenía registradas en todo el país a veintidós (22) de enero de 2007, quinientas cuarenta y ocho (548) acciones populares por el derecho a la moralidad administrativa y a octubre 14 de 2008 informó que tenía registradas 7.333 acciones populares de las cuales 128 eran por el derecho a la moralidad

²²⁴ Art. 80 de la ley 472 de 1998

administrativa por contratación indebida, pero que no tenían más datos por lo que nos remite al C. S. de la J quien nunca nos respondió.

Igualmente nos remite a la página Web de la Defensoría, en donde se encuentra una relación de acciones populares desde el 2004, por tema, por departamento, por número de registro, por demandante, demandado y por despacho judicial, no obstante la moral administrativa, punto principal de investigación, no aparece relacionado. Este registro anota al Consejo de Estado, en donde no se encuentran relacionadas acciones populares, al Tribunal Superior, que referencia dieciocho (18), a los Juzgados Civiles del Circuito que anotan mil setenta y tres (1073) y a los Tribunales Administrativos, que relacionan seis mil doscientas treinta (6.230) acciones populares.

De estas últimas se abrieron los link correspondientes a los temas de corrupción, actos administrativos, contratación indebida, encontrando que sólo en algunos de estos temas se relacionaba el derecho a la moral administrativa, mencionándose información sobre datos básicos, como número de proceso, derecho violado, demandante, demandado, fallo primera instancia, segunda instancia, tesis jurídica y tema jurisprudencial, sin anotar el tema del incentivo. Además los fallos fueron generalmente desfavorables.

-En otro orden de ideas, la Procuraduría General de la Nación a través de su oficina jurídica precisa, que aunque no está dentro de sus funciones, resolver consultas diferentes a las legales y constitucionales del Ministerio Público, ha expedido Resoluciones y Directivas que implementan mecanismos de prevención.

Así pues, la directiva 03 de 2003, que dispone a los Procuradores delegados para la moralidad Pública y para la contratación estatal, intervenir en la constatación del cumplimiento del Art. 51 de la ley 190 de 1995, sobre información que deben hacer las entidades públicas a los ciudadanos, relacionada con la contratación, para lo cual diseñan estrategias que permita su efectivo cumplimiento, involucrando veedurías y ciudadanía en general.

Igualmente informa que los procuradores judiciales intervienen en las acciones populares interponiéndolas o interviniendo en defensa del orden jurídico.

Asimismo la Procuraduría delegada ante el Consejo de Estado adiciona la anterior repuesta en el tema de nuestro interés, sosteniendo su apoyo a la moralidad administrativa, con la creación de la Comisión Nacional de defensa del Patrimonio Público y la Moralidad Administrativa, que defiende el patrimonio y moralidad, a través del ejercicio y trámite de acciones públicas adelantadas en el contencioso administrativo, por lo que dicho comité, anota, se ha convertido en una instancia de estudio y decisión sobre la presentación de estas acciones.

-El Banco de la República nos indica que es una persona jurídica de derecho público, con autonomía administrativa, patrimonial y técnica, sujeta a un régimen legal propio, pero que su régimen de contratos, está sujeto a principios de transparencia y objetividad. Igualmente asevera que no tiene acciones populares por moralidad. No obstante respondernos, afirma que dentro de sus funciones no está la de absolver consultas, por lo que nos remite al ministerio del interior y de Justicia.

-Ahora bien, la Cámara de Representantes nos invita a su oficina jurídica para absolver la consulta, exponiendo que de acuerdo a la ley 5 de 1992, en cada Cámara debe existir una Comisión de ética que vele contra las faltas a la ética en ejercicio de las funciones públicas de los congresistas, investigando en caso de darse alguna falta, siendo la plenaria la encargada de sancionar.

Igualmente esta ley plantea que el congreso debe crear el código de ética de sus congresistas, iniciativa que ha venido tramitándose desde 1992 y aún no ha llegado a feliz término y cuyo fin es velar por la observancia de los derechos y deberes éticos, inherentes al ejercicio de la función pública, buscando el decoro, el honor y la dignidad de esta Institución.

Sobre la inmoralidad administrativa el Dr. Germán Navas Talero, nos respondió que se han buscado mecanismos de protección de derechos contra la inmoralidad, por lo que resulta la ley 1150 de 2007, ya que la ley 80 se considera de difícil aplicación e ineficaz, por lo que había que simplificarla haciéndola más sencilla. Con respecto a las acciones populares, específicamente como medio de protección contra la inmoralidad, expresa que es defensor de estas acciones pero que falta conocimiento de las mismas para su real implementación.

-La Cámara de Comercio de Bogotá sostiene que por ser una entidad privada con funciones públicas, no tienen competencia para pronunciarse al respecto. Sin embargo expone sus programas de seguimiento a la gestión pública y a los proyectos de ciudad haciendo seguimiento a la ejecución de ingresos y gastos de la administración distrital y a sus iniciativas tributarias. Igualmente afirma que mantiene informada a la ciudadanía y que alerta a las autoridades sobre la ejecución de recursos distritales.

También explica que no adelanta veedurías, sobre el tema de acciones populares por moralidad en la contratación. No obstante dicha respuesta, encontramos citado en diferentes textos de consulta, evaluaciones realizadas por esa entidad, a los estatutos anticorrupción y antitrámites.

-Para terminar esta muestra, la Personería Distrital, responde que no cuenta con dicha información. La Corte Constitucional sostiene que no está dentro de sus funciones responder al cuestionario remitido, el SENA afirma que los interrogantes

remitidos no cumplen los requisitos del derecho de petición, La Contraloría de Bogotá en la administración de Oscar González, insiste que el derecho de petición no es el mecanismo adecuado para este interrogante, sin embargo menciona que el objetivo de dicha entidad es “fortalecer las medidas preventivas y correctivas para la lucha contra la corrupción” a través de controles de advertencia, planes de mejoramiento, procesos de responsabilidad fiscal y administrativos sancionatorios fiscales.

-Finalmente la OEI nos cuenta que como organismo internacional de cooperación, no es sujeto de derecho de petición, pero informa que por su objeto misional no tiene registros sobre acciones públicas por inmoralidad.

En síntesis, se tiene respuesta de treinta y dos (32) entidades, de las cuales, veintiséis (26) refieren su apoyo a la moral administrativa, a través de la aplicación de la normatividad constitucional, legal y reglamentaria en los trámites que desarrollan.

Sólo cinco (05) mencionan a sus oficinas de control interno, como dependencias investigadoras de mecanismos anticorrupción. Tres (03) entidades refieren que suscriben pactos de ética pública y compromisos anticorrupción y además que asesoran pactos de integridad. Una más afirma sobre el control social y otra expone sus capacitaciones. Finalmente dos entidades exponen sobre sus comisiones de ética, en defensa del patrimonio y la moral.

Con respecto al uso de acciones populares, de las veintisiete entidades que nos respondieron, sólo nueve relacionaron listados con demandas de acción popular y de éstas, solo cinco anotaron los temas. De las demás entidades, cuatro (04) respondieron que no tenían registros, ni registros detallados, dos (02) que no era su competencia u objeto misional y doce (12) no hicieron referencia al tema.

En relación a las anteriores respuestas, sólo dos (02) hacen referencia a la eficacia de las acciones populares, como mecanismo anticorrupción, anotando que consideran que las acciones populares, son las vías adecuadas de protección, del derecho a la moral administrativa.

Por último, cuatro entidades que se niegan a responder derechos de petición y una afirma, que no cuenta con esa información.

No obstante lo anterior, las entidades públicas reconocen las acciones populares como herramienta contra la inmoralidad, sin embargo, éstas no la efectivizan en la práctica, ya que enfrentan la inmoralidad administrativa, con la aplicación general de la ley.

Es decir, la percepción que tienen las entidades públicas sobre la efectividad de estas acciones, es una percepción simbólica, pues si bien reconocen estas acciones en teoría, no la llevan a la práctica, convirtiendo en ineficaz este instrumento de protección de la moral.

No obstante, retomamos en estas respuestas, importantes referentes sobre las posibles causas, de la ineficacia o eficacia simbólica en las acciones populares, como mecanismo de protección del derecho a la moral administrativa y que precisa su vulneración generalmente en la contratación estatal, a fin de buscar la verdadera implementación, de las acciones populares contra la inmoralidad administrativa.

2.6.3 EFICACIA SIMBOLICA DE LAS ACCIONES POPULARES SOBRE MORALIDAD ADMINISTRATIVA.

La creación de las acciones públicas por parte de la constitución colombiana para la defensa de los derechos propios y los colectivos evidencia las funciones del derecho en cuanto instrumental y simbólica, ya que analiza el significado que éstos transmiten....²²⁵ aunque es de urgencia inaplazable que la eficacia de la acción popular por moralidad administrativa no sea simple ilusión de juristas, en donde sea posible materializar la abundante teoría que se maneja en los diferentes escritos y documentos jurídicos, por lo que se busca que el sistema funcione en la práctica, que se materialice su eficacia y no se quede meramente en el lenguaje simbólico del deber ser.

No obstante y aunque el concepto de eficacia simbólica desborda lo jurídico, existen dos fenómenos que generan la ineficacia del derecho, como son el síndrome normativo y la eficacia simbólica²²⁶, los cuales están totalmente relacionados.

Por un lado encontramos el síndrome normativo que es de gran influencia en el tema de la eficacia simbólica, ya que al ilusionar al ciudadano con solucionar problemáticas mediante la sola promulgación de las normas, permite que quede en un segundo plano la implementación paralela de los controles socio-culturales y se deshumanice el sistema jurídico al “defender la legalidad por encima de los intereses humanos sin importar el costo social...” Lo anterior genera caos, pues “el derecho...no se justifica a sí mismo”, ya que la solución no se logra al “embadurnar de legalidad lo ilegítimo” El problema seguirá siendo “... la ausencia de una cultura jurídica crítica...”²²⁷

²²⁵ Los Derechos Humanos en la Constitución del 91 Hernando Valencia Villa

²²⁶ Jornadas de Derecho Natural, libro virtual de ponencias. FORMAS CONTEMPORANEAS DE DOMINACIÓN POLÍTICA: EL SÍNDROME NORMATIVO Y LA EFICACIA SIMBÓLICA DEL DERECHO Por Andrés Botero Bernal

²²⁷ *Ibíd*em

Aunque sin duda, era necesario positivizar la moral, es decir, incluirla en el sistema jurídico, esto no puede ser aparente o simbólico, ya que la justicia debe ser eficaz y funcionar, como avance en la previsión de los derechos, por lo que no es únicamente con la expedición de normas jurídicas de todas las clases y en todos los niveles que se logra cumplir la función de la certeza del derecho o que se supera la violencia o la corrupción ya que la fuerza de lo real es mucho mayor que la majestad de la ley.

Adicionalmente encontramos que el abismo entre validez y eficacia material, también trae consigo el problema de la eficacia simbólica, y que para alcanzar la eficacia de la norma moral, no se pueden suprimir y menoscabar los derechos que el mismo derecho reconoce al hombre ya que se genera inseguridad jurídica.

Sobre el tema Mauricio Garcia Villegas²²⁸ anota que en el ordenamiento jurídico existen normas que aunque tiene vocación de eficacia, son creadas con el único objetivo de ser promulgadas, de ser enunciadas, y no con el de ser aplicadas...la promulgación de normas, más que un instrumento para comunicar una decisión proveniente del poder, se constituye en un poder que se ejerce con la sola promulgación. Y aunque la norma ineficaz pierde con el paso del tiempo su función social, e incluso su propia validez; dichas normas no deben quedarse en la instauración de un símbolo que circule socialmente y legitime un ejercicio dominador, sino que deben motivar una conducta social, ser efectivas en lo real/cotidiano, es decir, tener una eficacia material.

Con respecto a lo anterior encontramos que en el tema de la moral administrativa, se presentan manifestaciones simbólicas en contra de actos de corrupción, que no implican reales intenciones de lucha contra dicho flagelo, así como emisión de normas que en nada modifican el ordenamiento jurídico sino que repiten postulados ya existentes, como una forma sistémica de defensa, logrando crear un impacto simbólico favorable entre la población.

Frente a la eficacia simbólica es necesario reivindicar la fuerza de lo razonable, plasmada en las normas jurídicas, propugnando porque se le den las apropiadas interpretaciones a la normatividad vigente, evitando el síndrome normativo ya mencionado. Se debe pues, contrarrestar la mera eficacia simbólica del derecho con procesos de eficacia material es decir, creándose normas que se cumplan y que a su

²²⁸ Citado en Jornadas de Derecho Natural, libro virtual de ponencias. FORMAS CONTEMPORANEAS DE DOMINACIÓN POLÍTICA: EL SÍNDROME NORMATIVO Y LA EFICACIA SIMBÓLICA DEL DERECHO Por Andrés Botero Bernal

vez se constituyan en verdaderas gestadoras del desarrollo social²²⁹ ya que la eficacia se entiende como la conformidad de la conducta humana con la norma.

Si bien las acciones populares son las pertinentes para enfrentar la vulneración, del derecho colectivo a la moralidad administrativa, esta afirmación no se efectiviza en la práctica, demostrándose de acuerdo a lo anteriormente mencionado la eficacia simbólica que detenta, en primer lugar según los indicadores evidenciados por la Defensoría del Pueblo, en cuanto a la baja utilización de las acciones populares por violación a la moral en la contratación estatal, ya que es minúscula y en segundo lugar, encontramos las respuestas de las entidades públicas respecto a la implementación de las acciones populares contra la inmoralidad administrativa, lo que reafirma su mínima intervención para contrarrestar la inmoralidad.

Así pues, encontramos que las respuestas atrás anotadas, mencionan como apoyo a la moralidad administrativa, la aplicación general de la ley, lo que no tendría cuestionamiento alguno, si en su ejercicio no se produjeran conductas inmorales, que conllevan al análisis, relacionado con las fallas en la aplicación de la ley, ya que no la aplican o lo hacen en forma inadecuada.

De acuerdo con lo anteriormente mencionado, podemos explicar la eficacia simbólica de las acciones populares sobre moralidad administrativa. La que puede deberse en primer lugar, por el desconocimiento en la aplicación de las normas legales apropiadas, para responder a casos de inmoralidad administrativa, esto es, por la ignorancia de la ley.

Cabe observar, que la falta de información, que simplifique y operativice el trámite de la acción popular y sus alcances en la práctica, produce corrupción y la permite, debido a los vacíos que genera, por tanto no se puede esperar que este medio de defensa sea efectivo, si las entidades encargadas de disponer su implementación, lo desconocen y por ende lo relegan.

Con respecto a la anterior situación, debemos tener en cuenta que no es por vulnerar la ley, que se viola la moralidad, ya que aunque toda norma contiene elementos morales, es el juez popular, quien debe precisar si se ha afectado este derecho colectivo, analizando los componentes legales y además, en el caso concreto, elementos de corrupción administrativa inmersos entre otros, en la conducta del funcionario, pues como anotamos en el primer capítulo, no toda moral está en la ley²³⁰.

²²⁹ Jornadas de Derecho Natural, libro virtual de ponencias. FORMAS CONTEMPORANEAS DE DOMINACIÓN POLÍTICA: EL SÍNDROME NORMATIVO Y LA EFICACIA SIMBÓLICA DEL DERECHO Por Andrés Botero Bernal

²³⁰ Como quedó anotado, debido a que la moralidad administrativa, no fue definida por el legislador.

En segundo lugar, encontramos la falta de compromiso de los funcionarios, encargados de aplicar las normas pertinentes, en los diferentes escenarios, para así, enfrentar la inmoralidad, que campea en todas las instancias públicas.

Estas respuestas nos permiten evidenciar de alguna manera, la poca importancia con la que las entidades públicas o con funciones públicas, asumen la moral administrativa, demostrando su desinterés, lo cual es una situación preocupante, teniendo en cuenta que es un tema transversal, en todas y cada una de las funciones y actuaciones administrativas.

Corroboramos dicha afirmación, ya que de las cincuenta y ocho (58) entidades a quienes se les solicitó información frente a este tema, sólo respondieron treinta y dos (32), y de las doce preguntas sólo contestaron de dos a tres preguntas, lo que equivale al 55% de las entidades y al 20% de las preguntas.

Además la gran mayoría de entidades que respondieron, ni siquiera llevan registro de acciones populares, en cuanto moralidad administrativa, así como tampoco precisan dependencias soporte, o funcionarios especializados en este tema.

En tercer lugar encontramos la problemática en la administración de justicia, que incide en esta aparente eficacia, o eficacia simbólica de las acciones populares, ya que las decisiones judiciales contradictorias, inicialmente producto de las crisis de nuestro país, producen inestabilidad jurídica, luego, la inoperancia en la gestión en los despachos judiciales, generan la falta de uniformidad de la jurisprudencia.

También la competencia, se ha relacionado con el tema de celeridad, factor igualmente importante de desestímulo, para invocar este medio de defensa de derechos humanos colectivos.

Por otra parte, se carece de recursos para agilizar los trámites, que son diligencias de amplios costos, por las pruebas técnicas que hay que adelantar, así como de las copias de documentos importantes y en la mayoría de los casos demasiado extensos pero de obligada revisión para decidir y definir los fallos en temas tan importantes como la moralidad administrativa,²³¹ además, el cúmulo de trabajo que le corresponde adelantar a los jueces, impide que se fallen con el mínimo de tiempo posible.

Así mismo, según la investigación dirigida por la doctora Beatriz Londoño, por un lado están las carencias de estos funcionarios, a nivel de conocimientos jurídicos específicos, por la novedad de las acciones, y por otro lado, la congestión que se presenta en los juzgados, no sólo por la acumulación de estas nuevas demandas sino porque en nuestro país es una tradición el desenvolvimiento lento de la rama

231 LONDOÑO, Beatriz y otra. Observatorio en derechos colectivos. Marco doctrinal, jurisprudencial y analítico. Bogotá: U. del Rosario. Centro ed. Rosarista, 2001. p- 80

jurisdiccional, ya que nunca ha gozado del confort que debería ostentar, por la dignidad de la majestad de la justicia y como parte del poder del Estado.

Adicionalmente, se encuentra congestión en la jurisdicción administrativa²³², que se debe en primer lugar al aumento de las demandas por cuenta de las acciones constitucionales (tutelas, pérdida de investidura, cumplimiento, populares y de grupo), que antes correspondían a otras jurisdicciones, por tal, constituye trabajo adicional para los Juzgados Administrativos,²³³ que nacieron congestionados, por traerse la carga de los Tribunales Administrativos.

Cabe observar que lo anterior, es una nueva amenaza contra la acción popular, ya que influencia en la tendencia de los jueces administrativos de “restringir la procedencia de las acciones populares”, rechazando estas demandas y además, exigiendo agotamiento previo de la vía gubernativa entre otras.²³⁴

En segundo lugar, la crisis que vive permanentemente el país y que lleva a demandar los procesos de reestructuración del Estado que dejan sin empleo a muchas personas, además de las demandas de reparación directa. De modo que se genera desconcierto en la población, urgida de la defensa de sus derechos constitucionales, alejando una gran parte de su búsqueda y protección.

Por tanto, aunque la ley es explícita en la exigencia del término para fallar, “...la decisión será proferida dentro de los treinta días siguientes al vencimiento del término de traslado...”,²³⁵ término que es imposible de cumplir, “en razón de las diferentes etapas que deben surtirse dentro del proceso...”.²³⁶

De ahí que, de acuerdo con esta investigación²³⁷, se requiere que los jueces se apersonen de su nuevo rol para defender efectivamente el derecho colectivo, demostrando con su defensa que prima lo público y lo colectivo sobre lo privado y lo particular.

232 Torres Calderón, Leonardo Augusto. “La descongestión en la jurisdicción contencioso administrativa” Una visión desde el Tribunal Administrativo de Cundinamarca. Citado el 23 de octubre de 2008, disponible en: <www.urosario.edu.co/FASE1/jurisprudencia/documentos/facultades/jurisprudencia/volumen6

²³³ A once (11) de abril de 2008, los Juzgados Administrativos, tenían 1419 procesos de acciones populares iniciadas desde el 31 de agosto de 2006, y 638 acciones populares allegadas del Tribunal Administrativo.

²³⁴ LONDOÑO TORO, Beatriz. Análisis citados en los Resultados del Proyecto de Investigación sobre las Acciones Populares y de Grupo. Bogotá: Universidad del Rosario. Agosto de 2008.

235 artículo 22, ley 472 de 1998

236 LONDOÑO, Beatriz y otra. Observatorio en derechos colectivos. Marco doctrinal, jurisprudencial y analítico. U. del Rosario. Centro ed. Rosarista, Bogotá, 2001), p.136

237 LONDOÑO, Beatriz y otra. Observatorio en derechos colectivos. Marco doctrinal, jurisprudencial y analítico. Bogota: U. del Rosario. Centro ed. Rosarista, 2001. p- 80

3. CONCLUSIONES

- Las acciones populares son las herramientas adecuadas, para atacar la corrupción y demás casos de inmoralidad administrativa, que se presenten entre otras situaciones, en la contratación estatal.
- Si bien existen variadas acciones públicas en defensa de la moral, son las acciones populares las herramientas que jurídicamente tienen la obligación específica de proteger los derechos colectivos, como la moral administrativa, tema de nuestro interés.
- Las acciones populares son instrumentos pertinentes contra la inmoralidad, sin embargo, actualmente son ineficaces para contrarrestarla, por la lentitud de la justicia, así como la falta de unidad jurisprudencial que genera desconfianza en sus instituciones, constituyendo un círculo vicioso, ya que no se actúa por desconfianza y esta inacción genera mayor corrupción.
- Las acciones populares generan una eficacia simbólica frente a la inmoralidad en la contratación pública, debido a la ignorancia y falta de información de sus titulares activos, lo que incide en la inoperancia de éstas acciones constitucionales.
- El desinterés de las instituciones, frente al apoyo y la implementación de las acciones populares, como herramienta contra la inmoralidad, ha llevado incluso a que se presenten propuestas legislativas, que van en detrimento de los derechos colectivos.
- La ignorancia y el desconocimiento que la comunidad tiene, hasta de sus más mínimos derechos y la forma de reclamarlos, es la verdadera razón por la que se producen fallos desfavorables, cuando se pretende accionar la justicia, en contra de la inmoralidad administrativa, a través de las acciones populares.
- Somos conscientes del daño, pero la moral permisiva o indiferencia sobre el tema, nos permite actuar sin darnos cuenta, propiciando la insensibilidad y generalizando la aceptación social, de conductas incorrectas por corruptas, de ahí que si no identificamos víctimas²³⁸, consideramos que no es reprochable el acto.
- No es mediante la represión nacional o “global” debido a la “globalización del delito”, como se logrará atacar las conductas indebidas, sino mediante un

²³⁸ Estudios de Transparencia por Colombia indican, que a pesar de que el 72,2% de los colombianos acepta la existencia de corrupción, el problema sólo es prioritario para el 2,9%.

permanente y continuo proceso pedagógico de desarrollo humano, que posibilite formar el nuevo ciudadano del mundo.

- Es urgente la transformación moral individual y social, la cual es viable constitucionalmente²³⁹ y posible a través de la educación encaminada decididamente a construir valores éticos desde la familia y continuados por el sistema educativo formal.
- Las políticas educativas que apuntan a construir una nueva sociedad, fundamentada en los valores éticos inculcados desde la primera infancia, deben tener un soporte socioeconómico más equitativo y justo, para que logren el objetivo propuesto.
- Es de urgencia inaplazable, desarrollar una pedagogía jurídica a través de Asonal Judicial, tendiente a formar, en el ejercicio de las acciones populares a sus titulares, puesto que de nada o muy poco sirve, la norma establecida, realmente invaluable, si no se tiene el conocimiento oportuno para hacer valer los derechos, que la Constitución le ha otorgado a la comunidad.
- Los servidores públicos, legitimados para interponer estas acciones públicas, son destinatarios de la moral administrativa y deben ponerla en práctica también con la ciudadanía. Para tal efecto deben recibir capacitación pertinente y oportuna, a través de sus propias agremiaciones, las cuales están obligadas a elevar los niveles de conciencia y compromiso de los asociados y no sólo lo pertinente a las exigencias salariales.
- Según las respuestas recibidas de diferentes entidades estatales, encontramos como característica esencial, su falta de apropiación de la moral administrativa, pues si bien afirman que actúan bajo dicho principio, pues están obligados constitucionalmente a servir a la comunidad, los servidores públicos niegan la moral administrativa como actividad funcional. De ahí la necesidad de buscar por todos los medios (Educación, campañas publicitarias, programas de televisión y radiales) reconstruir la sociedad colombiana a nivel ético.
- La formación en el área de acciones populares por inmoralidad administrativa, que debe involucrar a los servidores públicos de todas las instancias del poder, se refiere a su obligación de apoyar a la ciudadanía, víctima de la vulneración de sus derechos colectivos, para que logren recuperarlos y vayan haciendo

²³⁹ La Sentencia C-459/04 anota que “...nuestro ordenamiento supremo **no acoge un modelo ético privilegiado**; antes bien, sobre la base del pluralismo y del respeto a la diferencia las instituciones colombianas están abiertas a **todas las posibilidades éticas**, con la indefectible condición de que las potenciales manifestaciones éticas sean compatibles para con la existencia y desarrollo de los derechos fundamentales. ...” (Subrayado y negrilla fuera de texto).

conciencia de la necesidad de apropiarse, de su sentido de pertenencia a la sociedad, incluyéndose en ella mediante la exigencia acertada de sus derechos.

- Además de la capacitación propuesta para todos los ciudadanos interesados en interponerlas, es indispensable que las Veedurías Ciudadanas, se especialicen en temas relacionados con la acción popular, a través de sus propias asociaciones, para que apoyen a la comunidad en la defensa de sus derechos colectivos, evitando como ocurre actualmente, el rechazo de las demandas por falta de pruebas y documentación.
- Consideramos de vital importancia la participación ciudadana a través de las acciones populares, por que así se contribuye por un lado, a posibilitar el desarrollo y consolidación de la democracia y por otro, a velar por la moralidad administrativa y la preservación del patrimonio público. De ahí la necesidad de incentivar dicha participación, no sólo mediante los incentivos económicos, sino también con campañas pedagógicas para tal efecto.
- Se deben fortalecer las acciones populares, en especial las de prevención, a través de la garantía de su práctica, asegurando la gratuidad y mínimo costo de oportunidad, para quienes acudan a ellas. Por lo que la insistencia en elevar los niveles de conciencia y compromiso social de los funcionarios públicos, contribuyendo así también a legitimar el poder del Estado, debe ser una constante.
- Teniendo en cuenta que, quien percibe los beneficios de la intervención ciudadana es el mismo Estado, por ende, a fin de legitimar sus actos y para facilitar la participación de la comunidad, es necesario realizar campañas masivas de difusión, por parte de las instituciones estatales involucradas en estos procesos directamente, tales como la Defensoría del Pueblo, personerías, contralorías, Procuraduría y Veedurías, sobre todo lo pertinente a la implementación de las acciones populares, motivando su participación, con un conocimiento claro y concreto de los incentivos económicos, que se otorgan al ciudadano común.
- Las acciones populares son instrumentos jurídicos, existentes a nivel nacional e internacional, por lo que se debe complementar el tema, con una legislación uniforme a nivel global, que adicione los existentes avances mundiales en la lucha contra la corrupción, ya que ella hace parte de la inmoralidad administrativa de una manera tal, que atenta contra el desarrollo de los Estados y los derechos humanos al despilfarrar los recursos públicos, siendo entonces de vital importancia diseñar y programar una asignatura pertinente en el Pensum de las facultades de derecho de las Universidades de todo el país.

BIBLIOGRAFIA

ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ. Desarrollo social y democracia local. Sexto foro de Biarritz. Bogotá 2005.

SECRETARIA DE GOBIERNO. Concepto Dirección de Defensa Judicial de la Nación Oficio 014673 DDJN/08000 del 04-11-2004 folio 3 Citado en la Directiva 009 del 24-10-2005

ÁMBITO JURÍDICO. “DIAN fija criterios de defensa judicial en Acciones Populares”. Circular 29 Abril 23 de 2009. Bogotá: Periódico. Legis S.A. Año XII No 276 del 29 de junio al 12 de julio de 2009 Artículo p.4.

“Acciones Populares, sin límites” Comentario del Dr. Luis Felipe Botero Aristizábal. Bogotá: Periódico. Legis S.A. Año VIII, No 170 de 2005 Artículo Juriscrítica No. 17. Pág. 6 y 7^B

“Derecho disciplinario y control de legalidad” Edgardo José Maya Villazón. Bogotá: Periódico. Legis S.A. Año XI No 251 del 16 al 29 de junio de 2008 Artículo p.16

“Ahorro, eficiencia y transparencia, resultados de las nuevas reglas sobre contratación pública electrónica” Roberto Laguado Giraldo. Bogotá: Periódico. Legis S.A. Año XI No 257 del 8 al 21 de septiembre de 2008 Artículo p.18

“La reforma a la ley 80 no garantiza reducir la corrupción en la contratación estatal” Luis Guillermo Dávila V. Bogotá: Periódico. Legis S.A. Año X No 222 del 2 al 22 de abril de 2007 Artículo p.24

Artículo sobre aspectos procesales de las acciones populares p.09 que anota apartes sentencia C.E. Sección Tercera A.P.-1856 dic 12 de 2007 Enrique Gil Botero. Bogotá: Periódico. Legis S.A. Año X No 241 del 21 de enero al 03 de febrero de 2008.

Artículo sobre Reformas a la justicia. Bogotá: Periódico. Legis S.A. Año X No 218 del 5 al 18 de febrero de 2007 Artículo p.12 sobre

Anota apartes sentencia C.E. Sección Tercera A.P.-0355 feb. 21 de 2007 Enrique Gil Botero. Bogotá: Periódico. Legis S.A. Año X No 221 del 19 de marzo al 01 de abril de 2007 Artículo p.09

“Nuevos conflictos entre acciones populares y los actos administrativos” Javier Tamayo Jaramillo. Bogotá: Periódico. Legis S.A. Año VIII No 185 del 12 al 25 de septiembre de 2005 Artículo p.17a

Reforma a la ley Estatutaria de la administración de Justicia. Enrique Gil Botero, presidente del Consejo de Estado. Bogotá: Periódico. Legis S.A. Año XI No 248 del 5 al 18 de mayo de 2008 Artículo p.22

“Dos problemas puntuales sobre la cosa juzgada en las acciones populares.” Javier Tamayo Jaramillo. Bogotá: Periódico. Legis S.A. Año VII No 153 del 24 de mayo a 06 de junio de 2004 Artículo p.13a

Análisis de la alcaldía sobre la sentencia de primera instancia del 25 de agosto de 2004 del Tribunal Administrativo de Cundinamarca Sección IV Subsección B, sobre el Río Bogotá. Comentario de Héctor Helí Rojas Jiménez, Senador de la República. Año VII No 167 del 06 de diciembre de 2004 al 09 de enero de 2005 Artículo de Juriscrítica No 16.

“Acciones populares sobre arenas movedizas?” Pedro Antonio Molina Sierra. Bogotá: Periódico. Legis S.A. Año VII No 162 del 27 de septiembre al 10 de octubre de 2004 Artículo p.1 y 2 b.

“Responsabilidad Estatal por acciones populares que desconocen actos y contratos administrativos.” Javier Tamayo Jaramillo. Bogotá: Periódico. Legis S.A. Año VII No 161 del 13 al 26 de septiembre de 2004 Artículo p.13^a

ARISTÓTELES. Ética Nicomaquea. Política. México: Ed. Porrúa S.A., 1985. 319 p. Versión en Español e introducción de GÓMEZ ROBLEDO, Antonio.

ATIENZA Manuel. Derecho y Argumentación. U. Externado de Colombia. Serie de Teoría Jurídica y Filosofía del Derecho No. 6. Primera Edición 1997. Primera Reimpresión Marzo de 2000.

BARRETO M., Antonio A. La función de la responsabilidad Civil en Colombia en el marco de las Acciones Populares y de Grupo. Bogotá: UNIANDES: Tesis de maestría. 2004. 182 p.

BEJARANO GUZMÁN, Ramiro. Las acciones populares. Bogotá: Ediciones Forum Pacis, 1993. 65 p.

BEJARANO GUZMÁN, Ramiro. Procesos Declarativos: civiles, agrarios, de familia, arbitramento, acciones populares y de grupo, nueva ley de conciliación. Segunda Edición. Bogotá. Editorial Temis 2001, p 458.

BEJARANO GUZMÁN, Ramiro. Procesos Declarativos, segunda edición. México: Temis, 2001. 70 p.

BERMÚDEZ MUÑOZ Martín. Balance de los 10 Años de la Ley 472 de 1998. Diagnóstico, Retos y Perspectivas. Bogotá: Universidad del Rosario. Ponencia 29 agosto de 2008. Seminario Las Acciones Populares y de Grupo. U. Rosario.

BERMÚDEZ MUÑOZ Martín. Artículo "La Moral Administrativa como derecho colectivo" Bogotá, 28 agosto de 2008.

BLUM Claudia. ¿Corrupción Hasta Cuando? Memorias del foro sobre corrupción y ética de los Servidores Públicos, Comisión Primera del Senado. Impresora Feriva. Santiago de Cali, Mayo 1995.

BOBBIO, Norberto. El futuro de la democracia. Edición Fondo de cultura económica. Bogotá 2000. 214p.

BOLETÍN DE BALANCES LEGISLATIVOS N° 41. Marzo de 2006. Artículo sobre el Código de ética del Congresista. Índice de Integridad de la Entidades Públicas 2003-2004. Citado el 2 de noviembre de 2008, disponible en: < www.transparenciacolombia.org.co>

BOTERO ARISTIZÁBAL, Luís F. Acción Popular y Nulidad de Actos Administrativos. Protección de derechos colectivos. Bogotá: Legis Editores S.A., 2004. 300 p.

BOTERO URIBE, Darío. La Voluntad del poder de Nietzsche. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, Fac Derecho, Ciencias Políticas y Sociales: Ed.Unibiblos, 4ta edición. 2002. 200 p.

BOTERO URIBE, Darío. Vida, ética y democracia. Bogotá: Ed. Institucional Luís Carlos Galán. 1995, 120 p.

CALDERÓN, Carlos A. y otros. Ética para tiempos mejores. Ed. Bogotá Programa por la paz. 2ª ed. 1992. 117 p.

CAMARGO de la Torre Pedro Pablo. Las Acciones Populares y de Grupo, guía práctica de la ley 472 de 1998. Grupo Editorial Leyer. 1999. 553p.

CAMPS, V. Historia de la Ética, Barcelona: Editorial Crítica, 1987-1992. 150 p.

CAMPS, Victoria. -GUARIGLIA, Osvaldo. -SALMERON, Fernando. Concepciones de la ética. Madrid: Editorial Trotta, 1992. 324 p.

CAMPS, Victoria. Ensayo Ética de la esperanza. Barcelona 1985.

CARRILLO BALLESTEROS, Jesús Ma. "Tutela, acciones populares y de cumplimiento" Revista Mensual T. I. No. 03 Marzo de 2000. P. 655 C.E Sección tercera. A.P.007 del 02 de diciembre de 1999 M.P.

CEPEDA ULLOA, Fernando. Compilador. La corrupción en Colombia. 1ª ed. TM Bogotá: Universidad de los Andes. Editores Fedesarrollo, 1997. 329 p.

CEPEDA ULLOA, Fernando. Coordinador. La corrupción en Colombia. Diagnóstico y recomendaciones para combatirla. 1ª ed. Julio de 1994 Contraloría General de la República en coedición con Fedesarrollo y Tercer Mundo Editores. Medellín Colombia. 225p.

CIJUS. Estudios Ocasionales. Acceso a la justicia y defensa del interés ciudadano en relación con el patrimonio público y la moral administrativa. Bogotá: Ed. Uniandes. Fac. de Derecho. Fubdepúblico. Fundación Ford. Bogotá, marzo 2001.

CÓDIGO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. Legislación complementaria actualizada. Bogotá: Legis S.A. 1984. 300 p.

CÓDIGO PENAL. Ley 599 de 2000. Bogotá: Ed. Unión Ltda., 2002. 208 p.

CÓDIGO CIVIL COLOMBIANO

COMISION PRIMERA DE LA ASAMBLEA GACETAS. Informe-Ponencia sobre "Derechos Colectivos", presentado por los delegatarios.

CONPES. Documentos 3186 DNP República de Colombia, Julio 2002.

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE COLOMBIA DE 1991. Bogotá: Unión Ltda, 2003. p. 190p.

CONTRALORÍA DE BOGOTÁ. Control fiscal con la mano del ciudadano. Colección transparencia distrital 2004-2008

CORPORACIÓN S.O.S. Colombia Viva la Ciudadanía. Soberanía Popular y Democracia en Colombia Bogotá: ed. Foro Nacional por Colombia. 30 p.

CORTINA Adela. Ética aplicada y democracia radical. Madrid: Ed.Tecnos S.A. 1993. 286 p.

CORTINA Adela. Razón comunicativa y responsabilidad solidaria. Editorial Ediciones Sígueme: Salamanca, 1995. Tercera Edición 276p.

CORTINA Adela. Ética sin moral, Madrid: Ed. Tecnos, 1992. 318p.

CORTINA Adela. Ética, Madrid: Ediciones Anaya, 1996. 187 p.

DEFENSORÍA DEL PUEBLO. Doctrina y jurisprudencia en acciones populares. Bogotá: Revista N° 1, primer semestre de 2006.

Los derechos colectivos y su defensa a través de las acciones populares y de grupo. Embajada Real de los Países Bajos. Imprenta Nacional. Bogotá 2004

Contratación indebida. Citado el 20 de noviembre de 2008, disponible en: <www.defensoria.org.co>.

Acciones Populares y de Grupo. Bogotá. 1999

Oficio. D.R.A. 0150 fechado 22 de junio de 2007

Oficio. D.R.A 3471 fechado 14 de octubre de 2008

DUEÑAS RUIZ Oscar José. Acción de Tutela. Ediciones Librería del Profesional. Edición 1992. 147 p.

EL ESPECTADOR. *Informe* de la organización Transparencia Internacional 2007

ESTATUTO ORGANICO DE BOGOTA. Decreto ley 1421 de 1993. Bogotá: Imprenta Nacional. 1993. 120 p.

FALLO C.S.J- contra Excongresista Yidis Medina. Mayo de 2008.

FORERO FORERO CLAUDIA HELENA. PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES: MANIFESTACIÓN POSITIVA DE LOS PRINCIPIOS GENERALES DEL DERECHO. Investigación ganadora del Primer Premio del Segundo Concurso de Investigación Jurídica "Octavio Arizmendi Posada" del año 1998. Facultad de Derecho de la Universidad de La Sabana. Publicada el 29 de mayo de 2003. En Revista Telemática de Filosofía del Derecho n° 6, 2002/2003, pp. 167-192.

GALLÓN GÓMEZ, Santiago Alejandro; GÓMEZ PORTILLA, Karol. El fenómeno de la corrupción y su influencia en la economía Colombiana entre 1960 y 1999. Bogotá: Trabajo estudiantes de Economía Universidad Externado de Colombia septiembre de 2000. 120 p.

GARZÓN MARTÍNEZ, Juan Carlos. Competencias de los jueces administrativos. Jornadas de reflexión, justicia y ciudadanos. Presidente tribunal administrativo de Cundinamarca junio 12 de 2006

GONZÁLEZ PÉREZ, Jesús, "Corrupción, ética y moral en las administraciones públicas", España Editorial Navarra: Thomson Civitas Ediciones, 2006. 241 p.

HEGEL, Georg. Wilhelm Friedrich.; Principios de la filosofía del derecho. Bogotá: Hasa. 2002, 70 p.

HEGEL, Georg. Wilhelm Friedrich.; Lecciones sobre la filosofía de la historia universal. Madrid: Alianza, Editorial 1985. 701 p.

HERNANDEZ E. Alier Eduardo. "Las acciones populares y la validez de los contratos estatales". Bogotá: Norma S.A., 2007. 120 p.

Diagnostico, Retos y Perspectivas" Ponencia: El balance de los operadores judiciales en torno a la Ley Acciones Populares y de grupo" Ponente: Hernández, Alier Ex Magistrado CE Seminario de las Acciones Populares y de Grupo Balance de los diez años de la ley 472 de 1998. Universidad del Rosario. Agosto de 2008.

INFORME-PONENCIA SOBRE "DERECHOS COLECTIVOS", PRESENTADO POR LOS DELEGATARIOS A LA COMISIÓN PRIMERA DE LA ASAMBLEA CONSTITUYENTE DE 1991. GACETAS 45 Y 48

INSTITUTO DISTRITAL DE CULTURA Y TURISMO - Veeduría Distrital. Un nuevo derecho para el control social de la gestión pública. Bogotá: Guadalupe Ltda. 1997. 120 p.

JARAMILLO VAL, Jorge. Plan Transparencia – para volver a creer – Consejería Presidencial para la Administración Pública. Bogotá: Presidencia de la República. 1995. 120 p.

KANT, Manuel. Crítica de la razón práctica. Tercera Edición. Editorial Salamanca. Ediciones Sígueme, 1997, 218p.

KANT, Manuel. Crítica de la razón pura. México. Ed. Taurus, 2006, 692p.

KELSEN, Hans. Teoría General del Derecho y del Estado. Ed. Dirección General de Publicaciones. México: Ed. Universidad Autónoma de México. 2ª ed. 4ta reimpresión. 1988. 478 p.

LONDOÑO Beatriz y otra. Observatorio en derechos colectivos. Marco doctrinal, jurisprudencial y analítico. Bogotá: U. del Rosario. Centro ed. Rosarista, 2001. 120 p.

LONDOÑO, Beatriz y otra. Marco Doctrinal, Jurisprudencial y Analítico. Observatorio en Derechos Colectivos. Bogotá: Universidad del Rosario. Centro Editorial Rosarista, 2001. 170 p.

LONDOÑO TORO, Beatriz. Resultados del Proyecto de Investigación sobre las Acciones Populares y de Grupo. Directora Grupo de Investigación en Derechos Humanos. Bogotá: Universidad del Rosario. Agosto de 2008. Seminario de las Acciones Populares y de Grupo.

LONDOÑO TORO, Beatriz. Acciones populares y de grupo, nuevas herramientas para ejercer los derechos colectivos y del ambiente. Memorias del Seminario Internacional. Bogotá. Edición Defensoría del Pueblo, Ediciones Jurídicas Gustavo Ibáñez. 215p. 1994.

LONDOÑO TORO, Beatriz. Acciones populares, de grupo y de cumplimiento. Plan Nacional de Formación y Capacitación de la Rama Judicial. Bogotá: Escuela judicial Rodrigo Lara Bonilla. C. S de la J. Sala Administrativa 2001, 166 p. Contrato No 527 C 00 98 00084 00 USAID para Colombia.

LONDOÑO TORO, Beatriz. Acciones populares y de grupo, nuevas herramientas para proteger los derechos humanos. Medellín Dike. 1995.

LÓPEZ SERNA, Luís. Ética del Abogado. Bogotá: Editorial Jurídica Colombia. 1984. 301 p.

MANRIQUE REYES Alfredo. ESAP Participación comunitaria. Primera Edición. Proyecto de Capacitación Municipal. Bogotá. Octubre de 2000.

MARIÑO MONTOYA, Rodrigo Alfredo. Ciencias Jurídicas Carrera de Derecho. Bogotá: Tesis Universidad Javeriana, 2003. 150 p.

MORENO DE CARO, Carlos. Proyectos de ley Nos 172 y 261 de 2003 sobre normas anticorrupción para la actividad de la contratación pública.

NAVAS TALERO Germán. Restrepo Medina Manuel. Cómo defenderse del Estad, guía jurídica para ciudadanos. Editorial Bogotá: Intermedio, 2004. 347p.

OSORIO ISAZA, Luís Camilo. Ponencia: Mesa Redonda Internacional "Corrupción y Modernización Fiscal". Lima, Perú, 21 y 22 de marzo de 2002.

PARILLI, Roberto León. Presidente de la Alianza nacional de usuarios y Consumidores (ANAUCO) Venezuela: universidad del Rosario. Agosto de 2008.

PERELMAN Chaim. La lógica Jurídica y la nueva retórica. Editorial Madrid Civitas S.A. Traducción de Luis Díez Picazo. Primera Edición 1979 Reimpresión 1988 España. 249p.

PÉREZ ESCOBAR Jacobo. Derecho Constitucional Colombiano. Ed. Temis. Bogotá, 1997. 5ta Edición 819p.

PÉREZ ESCOBAR Jacobo. Derecho Constitucional Colombiano. Ed. Horizontes Tercera Edición Bogotá. 1982. 627p.

PEREZ SALAS Diego Omar, ALVAREZ TAFUR Mauricio José, INVESTIGADORES AUXILIARES. "La acción popular frente a los contratos de la administración pública." Semillero de Investigación FACTA NOM VERBA. Grupo de Investigación Derecho y Derechos del tercer Milenio. Universidad Surcolombiana Facultad de Derecho. Neiva. Primera Edición Noviembre 2007. 300 ejemplares. 133 páginas.

PRESENTACIÓN DEL SEMILLERO DE INVESTIGACIÓN Facta Nom Verba. La acción popular frente al contrato estatal. Mauricio José Álvarez Tafur, Judy Paola Devia, Germán Barón Rojas, María Manuela Pérez, Diego Omar Pérez Salas Docente Tutor. Universidad Surcolombiana. Neiva Huila. 2009

PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN. Instituto de Estudios del Ministerio Público. Memorias 2. Jornadas de Reflexión en Derecho Penal Colombiano. Imprenta Nacional de Colombia. 2001

PISCIOTTI CUBILLOS, Domenico. Los derechos de tercera generación. Tesis de Grado Facultad de Derecho. U. Externado de Colombia. Bogota 2001. 125 p.

QUINTERO DE DAZA, Marient. Ética y Globalización. Artículo "Pedagogía y Política frente a la globalización". P 165. Editorial Universitas Alphonsiana, Julio 2006 año 4 IX Congreso Nacional de Teología Moral. 177p.

RADBRUCH Gustav. Introducción a la Filosofía del Derecho. Tercera Edición en Español. 1965. Fondo de Cultura Económica. México - Buenos Aires.

REY CANTOR, Ernesto y RODRÍGUEZ RUIZ, Carolina, Las Generaciones de derechos humanos, libertad, igualdad, fraternidad. Editorial Bogotá: Universidad Militar Nueva Granada. Grupo Editorial Ibáñez. 2007. 204 p.

REY VALLEJO, Pablo "Las Acciones Populares y de Grupo en el Derecho Colombiano". Citado el 23 de noviembre de 2008, disponible en: <[Http://Programacyd.Uniandes.Edu.Co/Lecturas/ACCION-POPULAR.Pdf](http://Programacyd.Uniandes.Edu.Co/Lecturas/ACCION-POPULAR.Pdf)>

REVISTA JURISPRUDENCIA Y DOCTRINA. Tomo XXVIII No 326 Febrero de 1999. Legis Editores S.A.

RINCON GAMA. Javier Armando, SUAREZ MEJIA, Héctor Alfredo. Las acciones populares en el Estado Social de Derecho. Biblioteca Jurídica Dike. 2004. 141p.

ROTH DEUBEL, André-Noel. Discurso sin compromiso. Bogotá: Ed. Aurora, Bogotá. Primera Edición Marzo 2006. 180 p.

Políticas públicas. Formulación, implementación y evaluación. Bogotá: Ediciones Aurora, Agosto de 2004. 232 p.

SÁINZ MORENO, Fernando. Conceptos jurídicos, interpretación y discrecionalidad administrativa. Ed. Civitas S.A. Madrid 1976.

SÁNCHEZ VÁZQUEZ, Adolfo. Ética. México. Ed. Grijalbo S.A. Trigésima novena edición. 1969. 245 p.

SECRETARÍA DE GOBIERNO ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ. Directiva 009 del 24-10-2005. Bogotá. Concepto Dirección de Defensa Judicial de la Nación Oficio 014673 DDJN/08000 del 04-11-2004.

SECRETARIA DEL SENADO.

Ley 678: Acción de repetición. Diario Oficial No. 44.509, de 4 de agosto de 2001. Citado el 23 de noviembre de 2008, disponible en: <www.secretariasenado.gov.co/leyes>

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”. Citado el 23 de noviembre de 2008, disponible en: www.secretariasenado.gov.co/leyes

Ley 734 de 2002 Código Único Disciplinario. Citado el 23 de noviembre de 2008, disponible en: <www.secretariasenado.gov.co/leyes>

Ley 412 de 1997 Citado el 23 de noviembre de 2008, disponible en: <www.secretariasenado.gov.co/leyes>

Decreto-ley 1421 de 1993 disponible en: www.secretariasenado.gov.co/leyes

Ley 489 de 1998. Citado el 23 de noviembre de 2008, disponible en: <www.secretariasenado.gov.co/leyes>

Ley 1150 de 2007. Citado el 23 de noviembre de 2008, disponible en: www.secretariassenado.gov.co/leyes

Ley 80 de 1993 disponible en: www.secretariassenado.gov.co/leyes

Ley 850 de 2003 disponible en: www.secretariassenado.gov.co/leyes

Decreto 2150 de 1995. Disponible en: www.secretariassenado.gov.co/leyes

Ley 134 de 1994. Citado el 23 de noviembre de 2008, disponible en: www.secretariassenado.gov.co/leyes

Acuerdo 24 de 1993. Citado el 23 de noviembre de 2008, disponible en: www.secretariassenado.gov.co/leyes

Ley 270 de 2006 Estatutaria de la Administración de Justicia. Citado el 23 de noviembre de 2008, disponible en: www.secretariassenado.gov.co/leyes

Ley 1285 de 2009 Estatutaria de la administración de Justicia que modifica la ley 270 de 1996.

Ley 446 del 7 de julio de 1998. Citado el 23 de noviembre de 2008, disponible en: www.secretariassenado.gov.co/leyes

Acuerdo 3345 del 13 de marzo de 2006, del Consejo Superior de la Judicatura. Citado el 23 de noviembre de 2008, disponible en: www.secretariassenado.gov.co/leyes

Sentencia AP024 del 00/05/18 Sección 1ª MP Gabriel Eduardo Mendoza.

Sentencia Consejo de Estado, 27 de junio de 2002. Expediente A.P. 9120.

C.E. Sección 4 A.P. No 018 de 2000 Consejero Ponente Germán Ayala Mantilla

Sentencia AP054 del 01/02/09 Sección 4ª MP Delio Gómez Leiva.

C.E. Sección primera A.P. Radicación número: 44001-23-31-000-2003-00380-01
C. P Camilo Arciniegas Andrade

Sentencia AP0039 del 01/12/07 MP Roberto Medina.

Sentencia AP166 del 01/06/07 Sección 3ª MP Alier Hernández.

Sentencia AP068 del 01/07/05 Sección 2ª, Subsección A, M.P. Nicolás Pájaro.

Sentencia AP 0054 del 01/11/02 MP Juan Ángel Palacio Hincapié.

Sentencia AP1335 del 01/08/30 Sección 2ª Subsección A MP Alberto Arango.

Sentencia AP1749 del 01/08/24 Sección 5ª MP Darío Quiñónez.

Sentencia AP055 del 01/04/20 Sección 4ª MP María Inés Ortiz Barbosa.

Sentencia AP163 del 01/09/06 Sección 3ª MP Jesús María Carrillo.

Sentencia AP0089 de 2001

Sentencia Consejo de Estado, sección segunda, agosto 15 de 2002.Exp. A.P. 0282 MP. Alberto Arango

Sentencia A.P.1408 del diecinueve (19) de agosto de dos mil cuatro (2.004) M.P.HERNANDEZ ENRIQUEZ, Alier E. C.E. Sección Tercera C.P.

Sentencia Consejo de Estado Sección Tercera. 21 de mayo de 2008. AP-01415, ponente, Dr. Ramiro Saavedra Becerra.

Sentencia A.P. No. 25000-23-24-000-1999-9001-01(AP-300) .31-05-2002 Consejera Sección 4 Ligia López Díaz

Consejo de Estado, Sección tercera, Sentencia del 20 de septiembre de 2001. Exp. AP. 0395

Consejo de Estado, sección segunda, sentencia de agosto 15 de 2002.Exp. A.P. 0282 MP. Alberto Arango

Sentencia AP0800 del 02/09/26 MP María Helena Giraldo.

Sentencia AP1059 del 02/10/31 Sección 4ª MP Ricardo Hoyos.

Sentencia A.P. No 018 de 2000 C.P. AYALA MANTILLA, Germán. C.E. Sección 4

CE Sección Tercera, AP 518 de 31 de octubre de 2002 M. P. doctor Ricardo Hoyos Duque

CE Sección Tercera, AP 537 de 26 de septiembre de 2002. María Elena Giraldo Gómez

Consejo de Estado, sentencia del 27 de junio de 2002. Expediente A.P. 9120.

C.E. Sección Tercera A.P. 0014 del 05 de marzo de 2004 C-.P. Ramiro Saavedra Becerra

C.E. Sección quinta A.P. 0076 DEL 30 DE ABRIL DE 2004. C.P. Filemón Jiménez Ochoa

C.E. AP-01588 del 05 de octubre de dos mil cinco (2.005) C.P. Ramiro Saavedra Becerra

C.E. Sección Tercera, sent. 901, 30-08-2007. Consejero Ponente Enrique Gil Botero

Sentencia C-180 de 1994. Mp. HERRERA VERGARA, Hernando

Sentencia C-215/99. Acción pública de inconstitucionalidad. Abril catorce (14) de mil novecientos noventa y nueve (1999). , Magistrado Ponente Dr. Martha Victoria Sáchica Méndez.

Corte Constitucional, sentencia C-088/00, exp.2469, M.P. Fabio Morón Díaz

Sentencia C-832/01 ocho (8) de agosto de dos mil uno M.P. Rodrigo Escobar Gil.

Sentencia C-1048/01

Sentencia C-712/05.

Sentencia C-459-04

Sentencia T-406/92.

SHISHKIN, Aleksandr. Fedorovich. Ética Marxista. México: Ed. Grijalbo S.A., 1966. 511 p.

SHMITT, Carl. Teoría de la Constitución. México. Ed. Nal.1961, 153 p.

SUÁREZ MONTAÑO, Francisco. Análisis Exposición de motivos Ley 1150 de 2007 Abogado, Especialista en Derecho Administrativo. Vicepresidente Jurídico de la Cámara Colombiana de la Infraestructura, Bogotá D.C

TAMAYO JARAMILLO, Javier. Las acciones populares y de grupo en la responsabilidad civil. Ediciones Diké. Medellín 2001. 404p.

TORRES CALDERÓN, Leonardo Augusto, “La descongestión en la jurisdicción contencioso administrativa” Una visión desde el Tribunal Administrativo de Cundinamarca. Citado el 23 de octubre de 2008, disponible en: < www.urosario.edu.co/FASE1/jurisprudencia/documentos/facultades/jurisprudencia> Volumen 6.

TRANSPARENCIA INTERNACIONAL. Pactos de Integridad en Colombia. Cuaderno No. 3 Primer año de experiencia Colombia, Julio 2000.

Estudio de caso sobre el Sistema Nacional de Integridad en Colombia. Colombia. Cuaderno No. 4, enero 2002.

Artículo sobre el Código de ética del Congresista. Tercera edición del Índice de Integridad elaborado por Transparencia por Colombia Citado por el Boletín de Balances legislativos N° 41. Marzo de 2006. Índice de Integridad de la Entidades Públicas 2003-2004. Citado el 20 de noviembre de 2008, disponible en: <www.transparenciacolombia.org.co>

Corrupción en Colombia es baja según informe de Transparencia Internacional: Convención Interamericana contra la Corrupción. Citado el 23 de noviembre de 2008, disponible en: <www.transparenciacolombia.org.co>

TRIVIÑO VELAZQUEZ, Dixon y GIRALDO PATIÑO Jairo. Tesis Las Acciones Populares Como Mecanismo de Protección al Medio Ambiente. Manizales: Universidad De Manizales. Facultad de Derecho Diciembre de 2002. 200 p.

UNIVERSIDAD SERGIO ARBOLEDA. Acciones populares. Citado el 23 de noviembre de 2008, disponible en: <www.usergioarboleda.edu.co/postgrados/material_derecho_administrativo/>

VALENZUELA LOPEZ, Mario. “Los recursos ordinarios: revocación, reposición, apelación y queja”. Citado el 23 de noviembre de 2008, disponible en: <http://www.universidadabierta.edu.mx/Biblio/V/Valenzuela%20Mario-recursos%20ordinarios.htm>

VEEDURÍA DISTRITAL. Herramientas jurídicas para el control social. Ed. Guadalupe Ltda. Bogotá, 1997. 58p. Serie de Guías para el control social.

Estatuto orgánico de Bogotá y fundamentos conceptuales y legales de la Veeduría distrital. Santa fe de Bogotá DC. Octubre de 1997. 172p.

VEEDURÍA DISTRITAL. IDCT. Un nuevo derecho para el control social de la Gestión Pública. Memorias del Foro. Veeduría distrital. IDCT. Ed. Veeduría Distrital. Bogotá DC. Febrero de 1997. 345p.

Artículo “Los derechos Paralelos y sus efectos en la Sociedad Colombiana”, conferencia Magistral del Dr. Alfonso Valdivieso Sarmiento, Vicefiscal General de la Nación. Página 24.

Artículo “Cuatro Desafíos al Ejercicio Jurisdiccional a partir de la Constitución de 1991”, conferencia del Dr. Carlos Alberto Malagón Bolaños, Viceministro de Justicia. Página 125.

Artículo “Ejercicio Jurisdiccional en el marco del Nuevo Derecho”, conferencia del Dr. DANIEL Suárez Hernández, Presidente del Consejo de Estado. Página 214.

Artículo “La autonomía del Individuo y el Nuevo Derecho en Colombia”, conferencia del Dr. Francisco Herrera, Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario. Página 296.

Artículo “La acción de tutela y el control ciudadano a las actuaciones del poder público” conferencia del Dr. Felipe de Vivero, U. Andes. Página 297.

Participación ciudadana en la planeación del desarrollo municipal, distrital y nacional. Memorias. Bogotá 2001.

WEBER, Max. «Política como vocación»: en El político y el científico. Tercera Edición. Editorial Madrid: Alianza, 1972, 235p.

YOUNES MORENO Diego. Curso elemental de Derecho Administrativo”, 4ta ed. 304p. Bogotá Ediciones Jurídicas Gustavo Ibáñez. 1994.

ANEXO FORMATO ENCUESTA HECHA A ENTIDADES PUBLICAS Y PRIVADAS
CON FUNCIONES PUBLICAS.

Bogotá, enero de 2007.

Señores

Ciudad

Asunto: Derecho de Petición de Información de Acciones Populares sobre
Moralidad Administrativa en la Contratación Estatal.

Respetados Doctores:

DIANA MARIENT DAZA QUINTERO, identificada con C. C. No 52 152 602 de Bogotá, estudiante de la Universidad del Rosario y actualmente realizando la presente investigación, comedidamente y de ser posible de acuerdo a sus competencias, les solicito la siguiente información:

- 1 Como se apoya por intermedio de su entidad, la moralidad administrativa?
- 2 Que conocimiento tiene su entidad frente al tema de participación ciudadana por intermedio de Acciones Populares y demandas sobre moralidad administrativa en la contratación estatal.
- 3 Que conocimiento (si lleva algún tipo de registro) tiene su entidad frente a este tema de participación ciudadana por intermedio de otras acciones, como por ejemplo derechos de petición, cabildo abierto, iniciativas populares, quejas, denuncias, acciones administrativas (nulidades etc), consultas populares, audiencias públicas, acciones de tutela, acciones de cumplimiento y demás acciones constitucionales, lo anterior en relación con la moralidad administrativa.
- 4 Mencionar Principales demandados y demandantes de estas acciones de participación populares relacionadas con la moralidad administrativa y relacionada con la moralidad administrativa en la contratación estatal, evidenciando su carácter de persona natural o entidad pública o privada.
- 5 Porcentualizar las motivaciones para implementar las diferentes acciones de participación ciudadana sobre Moralidad Administrativa desde 1998 a la fecha, precisando si es el demandante de derecho privado o público.
- 6 Que percepción tiene su entidad frente a la eficacia y/o utilización de las diferentes acciones sobre moralidad administrativa en la contratación estatal, como herramienta anticorrupción (Si es o no eficaz y por que,

ejemplo falta de normatividad que propicie la moral, objeto y fin diferentes, procedimiento inadecuado etc).

- 7 De acuerdo a los índices existentes sobre corrupción en el tema, considera que las acciones populares sobre moralidad administrativa podrían ser la herramienta adecuada para su control?
- 8 Considera que las diferentes acciones, entre ellas las acciones populares sobre moralidad administrativa han sido o no han sido realmente utilizadas por los beneficiarios y por que (Ejemplo poca información, normatividad limitante etc).
- 9 Que porcentaje de casos jurídicos conoce que representen la eficacia de las diferentes acciones, entre ellas las acciones populares de moralidad administrativa.
- 10 Tiene su entidad instancias o dependencias que desarrollen trabajo o investigaciones sobre el tema de acciones (mencionar cuales) como mecanismo anticorrupción y/o que sea eficaz para atacar la inmoralidad?.
- 11 Desea hacer algún comentario y/o aporte adicional sobre lo mejor y no mejor frente al tema.

Cordial saludo

DIANA MARIENT DAZA QUINTERO
CC 52 152 602 de Bogotá
Dirección de Notificaciones: Av. 39 No 22 – 76 apto 101
Cel. 310 268 36 05 - 300 316 13 59.