



Sentencia 1311 de 2003 Consejo de Estado

CONSEJO DE ESTADO

ACCIÓN DE TUTELA - Inexistencia de vulneración del derecho al debido proceso. Intervención de veeduría ciudadana en contrato administrativo / DERECHO AL DEBIDO PROCESO - Inexistencia de violación. Funciones de la veeduría ciudadana / VEEDURÍA CIUDADANA - Convocatoria a proceso de contratación: apoyo y colaboración / CONTRATACIÓN ADMINISTRATIVA - Intervención de las veedurías ciudadanas. Facultades

En el asunto subexámine, la Asociación de Red de Veedurías Ciudadanas del Departamento del Atlántico considera que la desatención por parte del Ministerio de Transporte, de lo dispuesto en el parágrafo del artículo 9° del Decreto 2170 de 2002 sobre la convocatoria de veedurías ciudadanas a cualquier proceso de contratación, vulnera los derechos fundamentales al debido proceso y al ejercicio y control del poder político. Las veedurías ciudadanas son organismos de control ciudadano que representan a la sociedad ante las entidades públicas, para vigilar la gestión de éstas en cuanto a los programas, proyectos y contratos que realicen en desarrollo de sus funciones, para salvaguardar el patrimonio del Estado y para evitar la corrupción en dichas entidades; constituyen una herramienta de vigilancia y control de la ciudadanía sobre el Estado, que permite vigilar, conocer, monitorear, opinar, presentar observaciones frente a la gestión de la administración. Para ejercer sus funciones, deben intervenir mediante la solicitud de información a las respectivas entidades y presentar informes y recomendaciones a las mismas sobre su actividad. En lo referente a la contratación estatal, las veedurías ciudadanas cumplen una importante labor de vigilancia sobre aquellos procesos, con el objeto fundamental de cuidar el patrimonio público. Así mismo, esas mismas disposiciones establecen que el concepto que las veedurías rindan sobre los procesos de contratación deberá hacerse previa investigación de la información relacionada en la página web de la respectiva entidad y, de no encontrarse allí los documentos necesarios, podrá solicitarlos a la misma. De manera que la actuación de las entidades estatales frente a las veedurías ciudadanas en materia de contratos administrativos será de apoyo y colaboración, en cuanto deberán facilitarles el acceso a la información que aquellas requieran. Así las cosas, nada impidió a la Red de Veedurías Ciudadanas del Departamento del Atlántico intervenir en el proceso, solicitar la información y documentación que considerara pertinente sobre la adjudicación de la ruta Barranquilla - Polonuevo (Atlántico), máxime si se tiene en cuenta que la misma actora es quien afirma haber conocido la publicación que el Ministerio de Transporte hizo en dos diarios de amplia circulación nacional. En ese contexto, observa la Sala que en el presente asunto no hubo desconocimiento de las formas propias del proceso de contratación, en cuanto a la convocatoria a la licitación, por cuanto la actora bien pudo hacer los reparos que considerara necesarios, inconformidades que, valga la pena aclarar, no especificó en la demanda.

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCIÓN QUINTA

Consejero ponente: MARÍA NOEMÍ HERNÁNDEZ PINZÓN

Bogotá, D.C., treinta (30) de octubre de dos mil tres (2003)

Rad. No.: 08001-23-31-000-2003-1311-01(AC)

Actor: ASOCIACIÓN DE RED DE VEEDURÍA CIUDADANA DEL DEPARTAMENTO DEL ATLÁNTICO.

Demandado: MINISTERIO DE TRANSPORTE - DIRECCIÓN TERRITORIAL ATLÁNTICO.

Se decide la impugnación interpuesta por el actor contra la sentencia del 27 de junio de 2003 proferida por el Tribunal Administrativo del Atlántico, en la que se negó el amparo solicitado.

I. ANTECEDENTES

1. DE LA ACCIÓN

Mediante escrito presentado el 10 de junio de 2003 ante la Secretaría del Tribunal Administrativo del Atlántico (fls. 1 a 15), la Asociación de Red de Veeduría Ciudadana del Departamento del Atlántico formuló acción de tutela contra el Ministerio de Transporte - Territorial Atlántico, para lo cual formuló las siguientes:

1.1. Peticiones

- Amparar los derechos fundamentales al debido proceso y al ejercicio y control del poder político y, en consecuencia,

- Ordenar al Ministerio de Transporte - Territorial Atlántico, que: *"RETROTRAIGA, la actuación administrativa, iniciada mediante la expedición de la resolución No. 00042 del 25 de marzo de 2003, que abrió la licitación pública (sic) No LC-DTA-001 DE 2003, CONVOCANDO, a las VEEDURÍAS CIUDADANAS, existentes en el Departamento del Atlántico, para que participen, a partir de la etapa pre- contratctual, (sic) en el proceso licitatorio que pretendan iniciar nuevamente, cuyo objeto sea la adjudicación de la ruta intermunicipal, Barranquilla, Polonuevo y Viceversa, vía carretera Oriental, hasta la culminación de dicho proceso licitatorio, es decir, la adjudicación de la mencionada ruta, a quien resultare ganador."* (fl. 14).

Lo anterior, con fundamento en los siguientes:

1.2. Hechos

a) El Ministerio de Transporte -Dirección Territorial Atlántico, mediante Resolución N° 00042 de 2003, abrió la licitación pública N° LC-DTA-001 de 2003, con el objeto de adjudicar la ruta intermunicipal Barranquilla-Polonuevo y viceversa vía carretera oriental.

b) El aviso de prensa que debe hacerse para dar a conocer de los procesos licitatorios se hizo en un mismo día, incumpliendo lo dispuesto en el artículo 66 de la Ley 80 de 1993, la Ley 134 de 1994, los artículos 32, 34 y 35 de la Ley 489 de 1998 y el artículo 9° del Decreto 2170 de 2002; por tal razón, las veedurías ciudadanas, como la actora, no pudieron hacerse parte del proceso para ejercer sus funciones.

c) La Resolución N° 00086 de 2003 mediante la cual el Ministerio adjudicó la ruta, fue expedida con desconocimiento de las normas citadas, omitiendo en control social a cargo de las veedurías ciudadanas.

3. CONTESTACIONES

3.1. Ministerio de Transporte - Territorial Atlántico

El Director Territorial Atlántico del Ministerio de Transporte contestó a las pretensiones formuladas por el actor oponiéndose a las mismas, para lo cual expuso, principalmente, los siguientes argumentos:

- La licitación pública que se convoca para adjudicar contratos de obras civiles es distinta a la que se abre para adjudicar una ruta y unos horarios, procedimiento éste último que está regulado por normas especiales distintas de la Ley 80 de 1993, en las que no se ordena convocar a las veedurías ciudadanas.

- No obstante lo anterior -agregó-, la convocatoria a la licitación para la adjudicación objeto de controversia fue publicada en dos periódicos de amplia circulación nacional, simultáneamente y por una sola vez, en cumplimiento del numeral 8° del artículo 29 del Decreto 171 de 2001, por el cual se reglamenta el servicio público de transporte terrestre automotor de pasajeros por carretera.

- En atención a la publicación efectuada, el Ministerio considera que nada impidió que el actor se hiciera parte del proceso de licitación iniciado.
- Así mismo, el demandado manifestó que, en procura de garantizar la transparencia de la licitación, solicitó a la Contraloría y a la Procuraduría General de la Nación intervenir como veedor de la misma, haciéndose parte la Contraloría sin pronunciar objeción alguna.
- De otra parte, afirma el Ministerio que el apoderado del actor actuó como apoderado de una de las empresas que participó en la licitación, solicitando en nombre y representación de ésta la revocatoria del acto administrativo de apertura del proceso.

3.2. Expreso del Atlántico S.A.

Vinculado al proceso en el auto admisorio de la demanda (fl. 21), la apoderada de esa empresa se pronunció frente a la petición de amparo, aduciendo como razones de su defensa, las siguientes:

- La licitación se llevó a cabo atendiendo las normas y principios aplicables para esos efectos, haciéndose las publicaciones del caso, por lo que el actor pudo hacer el control que le compete.
- Al actor le asisten otros mecanismos judiciales de defensa, como la acción de nulidad y la de nulidad y restablecimiento del derecho, contra los actos proferidos durante el trámite de la licitación, procesos en los cuales puede solicitar la suspensión provisional de los mismos.
- Igualmente, la sociedad manifestó que el interés del actor no queda claro en la demanda, toda vez que el apoderado de aquel actuó como apoderado de una de las empresas que participó en la licitación, solicitando la revocatoria de los actos administrativos expedidos durante el trámite de ese proceso.

4. LA PROVIDENCIA IMPUGNADA

Mediante fallo del 27 de junio de 2003 (fls. 63 a 71), el Tribunal Administrativo del Atlántico negó el amparo solicitado por el actor, con apoyo en el siguiente razonamiento:

“Considera el tribunal que en el subjuice la actora ciertamente cuenta con otro mecanismo de defensa judicial idóneo y eficaz para la protección de sus derechos fundamentales, como es la acción contenciosa administrativa prevista en el Art. 84 del C.C.A., esto es la acción pública de nulidad, que le permitiría solicitar la anulación de la Resolución No. 00042 de 25 de marzo de 2003, “Por la cual se adjudica la ruta Barranquilla - Polonuevo, vía carretera Oriental y Viceversa, en la modalidad de servicio público de transporte terrestre automotor de pasajeros por carretera”, con solicitud de suspensión provisional, si se dan los requisitos del Art. 152 del C.C.A. En el proceso correspondiente la accionante podrá plantear la argumentación fáctica y jurídica expuesta en sustentación de la acción de tutela incoada, agregando otros que estimare pertinentes en orden de la prosperidad de la misma, por lo cual resulta improcedente la acción de tutela impetrada.” (fl. 69).

5. LA IMPUGNACIÓN

La inconformidad del actor con el fallo de instancia obedece a que la acción de nulidad a que alude el a quo no es idónea para garantizar los derechos fundamentales que fueron vulnerados con la actuación del demandado, porque *“aún instaurando la acción de simple nulidad contra la Resolución No. 00042 de marzo de 2003, y siendo favorable la decisión de la Jurisdicción Contenciosa Administrativa, los efectos producidos por ese acto administrativo, que concluyeron con la expedición de la Resolución de Adjudicación No. 00086 de mayo del 2003, de la Ruta Barranquilla-Polonuevo y viceversa, vía carretera oriental, a la Empresa Transporte Expreso Atlántico Ltda., adjudicación que se tradujo en un derecho adquirido, no se pueden retrotraer como producto de dicha nulidad.”* (fl. 76).

II. CONSIDERACIONES

1. COMPETENCIA

La Sala es competente en virtud de lo dispuesto en el artículo 32 del Decreto 2591 de 1991, reglamentario de la acción de tutela.

De igual forma, el artículo 4° del Decreto 1232 de 2000, prevé que los reglamentos internos de las Altas Corporaciones podrán determinar que los asuntos relacionados con el conocimiento de la impugnación de fallos de acción de tutela sean resueltos por Salas de Decisión, Secciones o Subsecciones conformadas para tal fin, precepto concordante con lo dispuesto en el artículo 1° del Acuerdo número 55 del 5 de agosto de 2003 del Consejo de Estado.

2. PANORAMA GENERAL DE LA ACCIÓN DE TUTELA

El artículo 86 de la Constitución Política consagra una acción encaminada a la protección de los derechos fundamentales constitucionales, caracterizada por su preferencia, sumariedad y subsidiariedad, la cual fue descrita en aquella norma en los siguientes términos:

“Toda persona tendrá acción de tutela para reclamar ante los jueces, en todo momento y lugar, mediante un procedimiento preferente y sumario, por sí misma o por quien actúe a su nombre, la protección inmediata de sus derechos constitucionales fundamentales, cuando quiera que éstos resulten vulnerados o amenazados por la acción o la omisión de cualquier autoridad pública”

De lo anterior se desprende que la acción de tutela opera ante la vulneración o amenaza ocasionada a los derechos fundamentales por parte de las autoridades o de ciertos particulares.

Por otra parte, también señala la norma aludida y las demás disposiciones reglamentarias de la misma (Decretos 2591 de 1991 y 306 de 1992), que el ejercicio de la acción de tutela no es absoluto; por el contrario, está limitado por las causales de improcedencia, en especial la relacionada con la existencia de otros mecanismos de defensa judicial, tal como se observa en el artículo 86 de la Constitución Política cuando en su inciso tercero pregona: *“esta acción sólo procederá cuando el afectado no disponga de otro medio de defensa judicial, salvo que aquélla se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable”*, limitación que fue reiterada en el artículo 6° del Decreto 2591 de 1991, al precisar que *“La acción de tutela no procederá: 1. Cuando existan otros recursos o medios de defensa judiciales, salvo que aquélla se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable”*.

3. THEMA DECIDENDUM

Corresponde a la Sala determinar si a la Asociación Red de Veedurías Ciudadanas del Departamento del Atlántico les han sido vulnerados por parte del Ministerio de Transporte - Territorial Atlántico, los derechos fundamentales al debido proceso y al ejercicio y control del poder político, por no haber sido convocada al proceso de licitación convocado por ese Ministerio para adjudicar una ruta de transporte público terrestre.

4. LOS DERECHOS FUNDAMENTALES CUYA PROTECCIÓN SE SOLICITA

4.1. El derecho fundamental al debido proceso

El actor considera vulnerado este derecho fundamental, por cuanto la entidad demandada desconoció las formas y ritualidades propias del proceso de licitación convocado para adjudicar a una empresa de transporte público la ruta Barranquilla-Polonuevo, toda vez que debió hacerlo parte del mismo para permitir el control social que la ley le ha encomendado a las veedurías ciudadanas frente a la contratación estatal.

El artículo 29 de la Constitución Política consagra el derecho en comento, disposición que, además de gozar del carácter de fundamental, se erige como un principio y una garantía de básica observancia en la práctica del derecho, como quiera que apunta a mantener el orden social, la seguridad jurídica, la protección al procesado, lo mismo que a una pronta y cumplida administración de justicia.

El texto del citado precepto es el siguiente:

"El debido proceso se aplicará a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas.

"Nadie podrá ser juzgado sino conforme a leyes preexistentes al acto que se le imputa, ante juez o tribunal competente y con observancia de la plenitud de las formas propias de cada juicio.

"En material penal, la ley permisiva o favorable, aún cuando sea posterior, se aplicará de preferencia a la restrictiva o desfavorable.

"Toda persona se presume inocente mientras no se la haya declarado judicialmente culpable. Quien sea sindicado tiene derecho a la defensa y a la asistencia de un abogado escogido por él, o de oficio, durante la investigación y el juzgamiento; a un debido proceso público sin dilaciones injustificadas; a presentar pruebas y a controvertir las que se alleguen en su contra; a impugnar la sentencia condenatoria, y a no ser juzgado dos veces por el mismo hecho.

"Es nula, de pleno derecho, la prueba obtenida con violación del debido proceso." (resalta la Sala).

De conformidad con el inciso primero anteriormente transcrito, el debido proceso no sólo debe salvaguardarse en tratándose de procesos judiciales, sino que también debe aplicarse a los distintos trámites que la ley ha dispuesto a cargo de la administración, como es el caso del proceso de convocatoria a licitación para adjudicación de un contrato aludido en la demanda.

El sentido y alcance del derecho fundamental al debido proceso ha sido objeto de un estudio profundo por parte de la Corte Constitucional, y no es extraño, habida cuenta que éste constituye una garantía basilar para la organización de la sociedad. Aquella Corporación, en cuanto al debido proceso en actuaciones administrativas, ha manifestado lo siguiente:

"El artículo 29 de la Constitución Política establece que el debido proceso se aplicará a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas.

"Colombia, como Estado de Derecho, se caracteriza porque todas sus competencias son regladas.

"Por Estado de Derecho se debe entender el sistema de principios y reglas procesales según los cuales se crea y perfecciona el ordenamiento jurídico, se limita y controla el poder estatal y se protegen y realizan los derechos del individuo, por disposición de una norma.

"Todo proceso consiste en el desarrollo de particulares relaciones jurídicas entre el órgano sancionador y el procesado o demandado, para buscar la efectividad del derecho material y las garantías debidas a las personas que en él intervienen.

"La situación conflictiva que surge de cualquier tipo de proceso exige una regulación jurídica y una limitación de los poderes estatales, así como un respeto de los derechos y obligaciones de los individuos o partes procesales.

"(...)

"El proceso moderno se caracteriza por una progresiva y paulatina ampliación de los derechos de defensa. Por esta razón las constituciones contemporáneas consagran en sus textos disposiciones específicas para la protección de esta garantía jurídico-procesal.

"(...)

"Así, el Código Contencioso Administrativo, en el artículo 35, dispone:

"Habiéndose dado oportunidad a los interesados para expresar sus opiniones, y con base en las pruebas e informes disponibles, se tomará la decisión que será motivada al menos en forma sumaria si afecta a particulares.

"En la decisión se resolverán todas las cuestiones planteadas, tanto inicialmente como durante el trámite..."

"Por lo tanto, toda actuación administrativa deberá ser el resultado de un proceso en el que la persona tuvo la oportunidad de expresar sus opiniones así como de presentar las pruebas que demuestren su derecho, con plena observancia de las disposiciones procesales que lo regulen."¹ (resalta la Sala).

4.2. El derecho fundamental al ejercicio y control del poder político.

Este se encuentra previsto en el artículo 40 de la Constitución Política, según el cual para hacerlo efectivo, toda persona puede:

"1. Elegir y ser elegido.

.

"2. Tomar parte en elecciones, plebiscitos, referendos, consultas populares y otras formas de participación democrática.

"3. Constituir partidos, movimientos y agrupaciones políticas sin limitación alguna; formar parte de ellos libremente y difundir sus ideas y programas.

"4. Revocar el mandato de los elegidos en los casos y en la forma que establecen la Constitución y la ley.

"5. Tener iniciativa en las corporaciones públicas.

"6. Interponer acciones públicas en defensa de la Constitución y de la ley.

"7. Acceder al desempeño de funciones y cargos públicos, salvo los colombianos, por nacimiento o por adopción, que tengan doble nacionalidad. La ley reglamentará esta excepción y determinará los casos a los cuales ha de aplicarse.

"Las autoridades garantizarán la adecuada y efectiva participación de la mujer en los niveles decisorios de la administración pública."

La disposición transcrita consagra uno de los elementos más representativos de la democracia participativa, como lo es el derecho electoral, incluidas todas sus manifestaciones, principalmente el derecho a votar y a ser elegido.

Acerca de las condiciones para el ejercicio del derecho a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político, la Corte Constitucional ha considerado:

"2. El principio de democracia participativa acogido por la Constitución supone un proceso político abierto y libre, a cuya realización deben contribuir tanto los particulares como todas las autoridades, incluida la fuerza pública.

"El corazón de la democracia es el respeto de los derechos de la persona. El fin último y fundamento mismo de la organización política democrática es la dignidad humana, la cual solamente puede ser garantizada mediante la efectiva protección de los derechos fundamentales.

"Los derechos políticos de participación (CP art. 40) hacen parte de los derechos fundamentales de la persona humana. El hombre solo adquiere su real dimensión de ser humano mediante el reconocimiento del otro y de su condición inalienable como sujeto igualmente libre. Los derechos de participación en la dirección política de la sociedad constituyen una esfera indispensable para la autodeterminación de la persona (CP art. 16), el aseguramiento de la convivencia pacífica y la consecución de un orden justo (CP Preámbulo, art. 2).

"La democracia participativa es un principio material que permea tanto la parte dogmática como orgánica de la Constitución. Ella exige la reinterpretación del ejercicio del poder desde la esencia de los derechos de participación. La recuperación de la legitimidad institucional inspiró la consagración de diversos mecanismos de participación a lo largo del texto constitucional. La transformación del sistema político y de las relaciones Estado-sociedad se refleja en el concepto mismo de soberanía popular (CP art. 2). El pueblo, en ejercicio de sus derechos políticos, articula el Estado-aparato. La sociedad construye al Estado y organiza el ejercicio del poder político; en esta capacidad constitutiva del orden político radica la esencialidad de los derechos políticos de participación. La democracia es el medio para la autodeterminación individual y colectiva; la participación ciudadana, condición necesaria para que dicha finalidad pueda ser realizada, se ejerce a través de diversas

instituciones como el referendo, la iniciativa legislativa, el plebiscito, la convocatoria a una Asamblea Constituyente, la consulta popular, el sufragio, la revocatoria del mandato, la elección popular de Alcaldes y Gobernadores, etc.

“El artículo 1o. de la Constitución define a Colombia como un Estado Social de Derecho organizado en forma de República democrática, participativa y pluralista. Las cualidades distintivas de la organización política nacional se asientan en el libre intercambio de ideas y opiniones, en la activa vinculación de los individuos en la toma de las decisiones que los afectan, en la tolerancia y en la diversidad y multiplicidad de concepciones del mundo de los diferentes grupos étnicos que conforman la sociedad (CP art. 7).

“La democracia no es simplemente una forma de organización estatal. Es un proyecto político cuyo fundamento material es la dignidad humana y sus manifestaciones concretas de la diversidad y la libertad. La estrecha relación entre democracia, dignidad humana, pluralismo y autonomía individual explica el frágil equilibrio de valores necesario para lograr su realización. La participación de todos los sectores de la población - Estado, sociedad civil, grupos reincorporados a la legalidad - es indispensable en el proceso democrático. La reticencia continuada de cualquiera de ellos puede imposibilitar la democratización de la vida social. Todas las autoridades - incluidas las fuerzas militares y de policía -, así como los particulares están vinculados a la Constitución (CP art. 6) y tienen como imperativo el reconocimiento de la persona humana, su dignidad, su singularidad, así como el respeto de la organización político-democrática donde aquélla obtiene su reconocimiento.”²

5. EL CASO CONCRETO

En el asunto subexámine, la Asociación de Red de Veedurías Ciudadanas del Departamento del Atlántico considera que la desatención por parte del Ministerio de Transporte, de lo dispuesto en el parágrafo del artículo 9° del Decreto 2170 de 2002 sobre la convocatoria de veedurías ciudadanas a cualquier proceso de contratación, vulnera los derechos fundamentales al debido proceso y al ejercicio y control del poder político.

Sea lo primero advertir que el derecho fundamental al ejercicio y control del poder político no se encuentra vulnerado ni amenazado en este caso, por cuanto, comparando las pretensiones del actor con el contenido, sentido y alcance de aquel derecho, según se indicó anteriormente, las súplicas están encaminadas a que se revoquen los actos administrativos proferidos por la entidad demandada dentro del trámite de un proceso de licitación, para que la actora pueda llevar a cabo la veeduría que implica el ejercicio del control social que la ley ha encomendado a esa clase de organismos, pero esa función no está relacionada directamente con el derecho de los ciudadanos a participar en el ejercicio y control del poder político, en las modalidades que el mismo artículo 29 de la Constitución Política preceptúa, las que ya fueron anteriormente explicadas.

Corresponde entonces, abordar el estudio de los siguientes aspectos en el orden que se relaciona a continuación:

- Función de las veedurías ciudadanas. Para determinar si éstas verdaderamente deben participar en los procesos de contratación estatal.

- Normas que consagran el proceso licitatorio. Para efectos de establecer si la forma como se llevo a cabo la convocatoria para la licitación en el presente caso, desatiende las ritualidades que deben observarse y, en consecuencia, si el derecho fundamental al debido proceso fue vulnerado al actor.

5.1. Las veedurías ciudadanas

El artículo 103 de la Constitución Política indica cuáles son los mecanismos de participación democrática del pueblo en ejercicio de su soberanía, así como también reconoce la existencia de asociaciones ciudadanas de distinta naturaleza, las que serán apoyadas por el Estado en cuanto a su organización, promoción y capacitación, para que *“constituyan mecanismos democráticos de representación en las diferentes instancias de participación, concertación, control y vigilancia de la gestión pública que establezcan.”*

Así mismo, el artículo 207 de la Carta delega al legislador la organización de los sistemas de participación ciudadana para la vigilancia de la gestión pública.

Dentro de ese escenario, la Ley 134 de 1994 por la cual se dictan normas sobre mecanismos de participación ciudadana, consagró en el artículo 100 la constitución de veedurías ciudadanas a cargo de las organizaciones civiles, *“con el fin de vigilar la gestión pública, los resultados de la*

misma y la prestación de los servicios públicos... en aquellos ámbitos, aspectos y niveles en los que en forma total o mayoritaria se empleen los recursos públicos...".

Con igual objeto, la Ley 489 de 1998 por la cual se dictan normas sobre la organización y funcionamiento de las entidades del orden nacional, en el artículo 34 coloca a la administración la obligación de apoyar a las veedurías ciudadanas en el ejercicio del control social sobre su gestión, colaboración que consiste en que cada entidad vigilada deberá llevar un registro de las observaciones hechas por las veedurías, facilitarles el acceso efectivo a la información que requieran para el ejercicio de sus funciones, y diseñar y promocionar un Plan de Formación de Veedores a cargo del Departamento Administrativo de la Función Pública.

Finalmente, la Ley 563 de 2000 reglamenta todo lo relacionado con las veedurías ciudadanas; las define, establece sus funciones, sus atribuciones, el procedimiento para su constitución, las entidades sobre las cuales ejercerán el control de su competencia, así como también indica los principios bajo los cuales debe desarrollar sus funciones.

El artículo primero de la ley en referencia desarrolla el concepto de veeduría ciudadana, así:

"ARTICULO 1º Definición. Se entiende por Veeduría Ciudadana el mecanismo democrático de representación que le permite a los ciudadanos o a las diferentes organizaciones comunitarias, ejercer vigilancia sobre el proceso de la gestión pública, frente a las autoridades, administrativas, políticas, judiciales, electorales y legislativas así como la convocatoria de las entidades públicas o privadas encargadas de la ejecución de un programa, proyecto, contrato de la prestación de un servicio público.

"Dicha vigilancia, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 270 de la Constitución Política y el artículo 100 de la Ley 134 de 1.994, se ejercerá en aquellos ámbitos, aspectos y niveles en los que en forma total o parcial, se empleen los recursos públicos, con sujeción a lo dispuesto en la presente Ley.

"Los representantes legales de las entidades públicas o privadas encargadas de la ejecución de un programa, proyecto, contrato o de la prestación de un servicio público deberán por iniciativa propia, u obligatoriamente a solicitud de un ciudadano o de una organización civil informar a los ciudadanos y a las organizaciones civiles a través de un medio de amplia difusión en el respectivo nivel territorial, para que ejerza la vigilancia correspondiente."

En cuanto a sus funciones, los artículos 4º y 5º ibídem, disponen:

"ARTICULO 4º. Objeto. La vigilancia de la gestión pública por parte de la Veeduría Ciudadana se podrá ejercer sobre la gestión administrativa, con sujeción al servicio de los intereses generales y la observancia de los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad, y publicidad.

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

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

"ARTICULO 5º. Ámbito del ejercicio de la vigilancia. Las Veedurías ejercerán la vigilancia en el ámbito nacional, departamental, municipal, y demás entidades territoriales, sobre la gestión pública y los resultados de la misma, trátase de organismos, entidades o dependencias del sector central o descentralizado de la administración pública; en el caso de organismos descentralizados creados en forma indirecta, o de empresas con participación del capital privado y público tendrán derecho a ejercer la vigilancia sobre los recursos de origen público.

"La vigilancia de la Veeduría Ciudadana se ejercerá sobre entidades de cualquier nivel o sector de la administración y sobre particulares que cumplen funciones públicas, de acuerdo con las materias que interesen a aquellas, de conformidad con su acta de constitución, sin importar el

domicilio en el que se hubiere inscrito.

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

De conformidad con el contexto normativo expuesto, las veedurías ciudadanas son organismos de control ciudadano que representan a la sociedad ante las entidades públicas, para vigilar la gestión de éstas en cuanto a los programas, proyectos y contratos que realicen en desarrollo de sus funciones, para salvaguardar el patrimonio del Estado y para evitar la corrupción en dichas entidades.

5.2. Papel de las veedurías en los procesos de contratación administrativa

El artículo 66 de la Ley 80 de 1993 somete a los contratos estatales al control y vigilancia ciudadano, cuya función está dirigida a denunciar las actuaciones, hechos u omisiones que constituyan delitos, contravenciones o faltas observadas en el trámite de contratación estatal, para lo cual pueden solicitar la información que necesiten, que será suministrada por la entidad respectiva de manera oportuna y diligente.

Por su parte, el artículo 9° del Decreto 2170 de 2002 describe la labor de las veedurías ciudadanas en esta materia, en el sentido de hacer *“recomendaciones escritas y oportunas ante las entidades que administran y ejecutan el contrato y ante los organismos de control del Estado, para buscar la eficiencia institucional y la probidad en la actuación de los funcionarios públicos”*, en cualquiera de las etapas del proceso de contratación. De igual forma, ordena la convocatoria de esos organismos para realizar control social a su cargo, evento en el cual les suministrarán toda la información y documentación pertinente que no esté publicada en la página web de la entidad.

6. CONCLUSIONES

Todo lo anterior permite a la Sala concluir que las veedurías ciudadanas constituyen una herramienta de vigilancia y control de la ciudadanía sobre el Estado, que permite vigilar, conocer, monitorear, opinar, presentar observaciones frente a la gestión de la administración.

De igual forma, es claro que para ejercer sus funciones, las veedurías deben intervenir mediante la solicitud de información a las respectivas entidades y presentar informes y recomendaciones a las mismas sobre su actividad.

En lo referente a la contratación estatal, las normas antes mencionadas dejan ver que las veedurías ciudadanas cumplen una importante labor de vigilancia sobre aquellos procesos, con el objeto fundamental de cuidar el patrimonio público. Así mismo, esas mismas disposiciones establecen que el concepto que las veedurías rindan sobre los procesos de contratación deberá hacerse previa investigación de la información relacionada en la página web de la respectiva entidad y, de no encontrarse allí los documentos necesarios, podrá solicitarlos a la misma.

De manera que la actuación de las entidades estatales frente a las veedurías ciudadanas en materia de contratos administrativos será de apoyo y colaboración, en cuanto deberán facilitarles el acceso a la información que aquellas requieran.

Así las cosas, nada impidió a la Red de Veedurías Ciudadanas del Departamento del Atlántico intervenir en el proceso, solicitar la información y documentación que considerara pertinente sobre la adjudicación de la ruta Barranquilla - Polonuevo (Atlántico), máxime si se tiene en cuenta que la misma actora es quien afirma haber conocido la publicación que el Ministerio de Transporte hizo en dos diarios de amplia circulación nacional.

En ese contexto, observa la Sala que en el presente asunto no hubo desconocimiento de las formas propias del proceso de contratación, en cuanto a la convocatoria a la licitación, por cuanto la actora bien pudo hacer los reparos que considerara necesarios, inconformidades que, valga la pena aclarar, no especificó en la demanda.

En consecuencia, la Sala confirmará el fallo impugnado, pero por éstas otras razones, más no por las invocadas por el a quo, las que estuvieron relacionadas con la existencia de otro mecanismo judicial de defensa.

En mérito de lo expuesto el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

FALLA:

CONFIRMASE el fallo impugnado, esto es, el proferido el 27 de junio de 2003 por el Tribunal Administrativo del Atlántico.

Envíese el expediente a la Corte Constitucional para su eventual revisión, el día siguiente a la ejecutoria de esta providencia (artículo 31, numeral 2°, del Decreto 2591 de 1991).

Cópiese, notifíquese a los interesados por el procedimiento previsto en el artículo 30 del Decreto 2591 de 1991 y cúmplase.

Esta providencia fue estudiada y aprobada por la Sala en sesión de la fecha.

FILEMÓN JIMÉNEZ OCHOA MARÍA NOHEMÍ HERNÁNDEZ PINZÓN
DARÍO QUIÑONES PINILLA

MERCEDES TOVAR DE HERRÁN

Secretaría General

NOTAS DE PIE DE PÁGINA

¹ Corte Constitucional. Sentencia T-521 de 1992. M.P. Dr. Alejandro Martínez Caballero.

² Corte Constitucional. Sentencia T-439 de 1992. M.P. Dr. Eduardo Cifuentes Muñoz.

Fecha y hora de creación: 2026-04-05 09:39:50