



Concepto 160081 de 2022 Departamento Administrativo de la Función Pública

20226000160081

Al contestar por favor cite estos datos:

Radicado No.: 20226000160081

Fecha: 28/04/2022 06:53:06 p.m.

Bogotá D.C.

REF: INHABILIDADES E INCOMPATIBILIDADES. Personero. Incompatibilidad para ser veedor ciudadano. RAD. 20222060161072 del 11 de abril de 2022.

En atención a la comunicación de la referencia, mediante la cual consulta si puede un personero municipal ser parte de una veeduría ciudadana que ejercerá vigilancia sobre la alcaldía de otro municipio distinto al que ejerce funciones de ministerio público, me permito manifestarle lo siguiente:

Respecto a las incompatibilidades concernientes a los Personeros municipales, la Ley 136 de 1994, "Por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios", señala:

ARTÍCULO 175. Incompatibilidades: Además de las incompatibilidades y prohibiciones previstas para los alcaldes en la presente ley en lo que corresponda a su investidura, los personeros no podrán:

- a) Ejercer otro cargo público o privado diferente
- b) Ejercer su profesión, con excepción de la cátedra universitaria.

PARAGRAFO. Las incompatibilidades de que trata este artículo se entienden sin perjuicio de las actuaciones que deba cumplir el personero por razón del ejercicio de sus funciones." (Subrayado fuera de texto)

A su vez, la Ley 617 de 2000¹, sobre las incompatibilidades de los personeros, indica:

Respecto a los veedores ciudadanos, la Ley 850 de 2003, "Por medio de la cual se reglamentan las veedurías ciudadanas", señala en el artículo 1°:

ARTÍCULO 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 la gestión pública, respecto a las autoridades, administrativas, políticas, judiciales, electorales, legislativas y órganos de control, así como de las entidades públicas o privadas, organizaciones no gubernamentales de carácter nacional o internacional que operen en el país, encargadas de la ejecución de un programa, proyecto, contrato o de la prestación de un servicio público.." (Subrayas fuera de texto)

ARTÍCULO 2º. Facultad de constitución. Todos los ciudadanos en forma plural o a través de organizaciones civiles como: organizaciones comunitarias, profesionales, juveniles, sindicales, benéficas o de utilidad común, no gubernamentales, sin ánimo de lucro y constituidas con arreglo a la ley podrán constituir veedurías ciudadanas.”

ARTÍCULO 11. Principio de Responsabilidad. La participación de las veedurías en la gestión pública se fundamenta en la colaboración de los particulares, sus organizaciones y las autoridades públicas en el cumplimiento de los fines del Estado. Por ello, el ejercicio de los derechos y deberes que a cada uno le son propios conlleva la obligación de responder en cada caso frente a sus miembros, la sociedad y el Estado.” (Se subraya).

De acuerdo con la Ley 850 de 2003, el objeto de las "veedurías ciudadanas" es la vigilancia de la gestión pública, de sus resultados y la prestación de los servicios públicos en todos los niveles territoriales y en aquellos ámbitos en que se empleen recursos públicos y pueden hacerlo en forma plural o a través de organizaciones.

En el artículo 2º del mismo ordenamiento, se indicó que las veedurías pueden ser constituidas a iniciativa de todos los ciudadanos en forma plural o a través de organizaciones civiles.

Sobre los impedimentos para ser veedor, el artículo 19 *ibidem*, indica:

ARTÍCULO 19. Impedimentos para ser veedor:

a) Cuando quienes aspiren a ser veedores sean contratistas, interventores, proveedores o trabajadores adscritos a la obra, contrato o programa objeto de veeduría o tengan algún interés patrimonial directo o indirecto en la ejecución de las mismas.

Tampoco podrán ser veedores quienes hayan laborado dentro del año anterior en la obra, contrato o programa objeto de veeduría;

b) Quienes estén vinculados por matrimonio, unión permanente o parentesco dentro del cuarto grado de consanguinidad, segundo de afinidad o único civil con el contratista, interventor, proveedor o trabajadores adscritos a la obra, contrato o programa así como a los servidores públicos que tengan la participación directa o indirecta en la ejecución de los mismos;

c) Cuando sean trabajadores o funcionarios públicos, municipales, departamentales o nacionales, cuyas funciones estén relacionadas con la obra, contrato o programa sobre el cual se ejercen veeduría.

En ningún caso podrán ser veedores los ediles, concejales, diputados, y congresistas;

d) Quienes tengan vínculos contractuales, o extracontractuales o participen en organismos de gestión de la ONG, gremio o asociación comprometidos en el proceso objeto de la veeduría;

e) En el caso de organizaciones, haber sido cancelada o suspendida su inscripción en el registro público, haber sido condenado penal o disciplinariamente, salvo por los delitos políticos o culposos o sancionado con destitución, en el caso de los servidores públicos.” (Se subraya).

De acuerdo con las normas en cita, las veedurías ciudadanas, son organizaciones cívicas, integradas voluntariamente por particulares. Entre los impedimentos para ser veedor ciudadano, se encuentra el ser trabajadores o funcionarios públicos, municipales, departamentales o nacionales, cuyas funciones estén relacionadas con la obra, contrato o programa sobre el cual se ejercen veeduría.

Sobre el carácter restringido de las inhabilidades, la Sala Plena del Consejo de Estado² en sentencia emitida el 8 de febrero de 2011, consideró lo siguiente:

“Las inhabilidades e incompatibilidades, en tanto limitan la libertad y los derechos de las personas, son de origen constitucional y legal. La tipificación de sus causas, vigencia, naturaleza y efectos es rígida y taxativa; su aplicación es restrictiva, de manera que excluye la analogía legis o iuris, excepto en lo favorable; están definidas en el tiempo, salvo aquellas de carácter constitucional (verbi gratia arts. 179 No.1, 197 y 267 C.P.); y, además, hacen parte de un conjunto de disposiciones que integran un régimen jurídico imperativo y de orden público, razón por la cual no son disponibles ni pueden ser derogadas por acuerdo o convenio”. (Las negrillas y subrayas son de la Sala).

Conforme lo anterior, las inhabilidades son restricciones fijadas por el constituyente o el legislador para limitar el derecho de acceso al ejercicio de cargos o funciones públicas, ello quiere decir, que tienen un carácter prohibitivo, y por consiguiente, estas son taxativas, es decir, están expresamente consagradas en la Constitución o en la Ley y su interpretación es restrictiva, razón por la cual no procede la aplicación analógica

ni extensiva de las mismas. En consecuencia, esas restricciones únicamente se aplican si están expresamente reguladas en la Constitución o en la ley.

En este sentido, la incompatibilidad prevista para los Personeros de ejercer cualquier otro cargo público o privado, no puede extenderse al desempeño como veedor ciudadano, pues, las veedurías ciudadanas son "...ejercidas por organizaciones civiles, conforme a la enumeración del artículo 2º de la ley 850, que éstas revisten, por lo general, la calidad de asociaciones de derecho privado, sin ánimo de lucro, en la medida en que concurren a la constitución de tales organizaciones, personas naturales y jurídicas privadas, para desarrollar actividades que no tienen un afán lucrativo o comercial sino altruista y benéfico y al ejercer la veeduría ciudadana, persiguen un objetivo de fiscalización de las entidades públicas, en beneficio de los intereses de la comunidad.^{3º}"

En cuanto al impedimento para ser veedor ciudadano, está referido a los trabajadores o funcionarios públicos, municipales, departamentales o nacionales, cuyas funciones estén relacionadas con la obra, contrato o programa sobre el cual se ejercen veeduría. Por lo tanto, el intérprete no puede extender esta limitación a trabajadores o funcionarios que no estén relacionados con la obra, contrato o programa sobre el que se ejerce la veeduría.

En consecuencia, los servidores públicos, incluyendo a los Personeros, que constituyan una veeduría ciudadana, deberán analizar a la luz de las funciones encargadas si están relacionadas con la obra, contrato o programa sobre la cual se pretende ejercer veeduría, pues de ser así no podrá participar en el comité de veeduría ciudadana.

Por el contrario, si sus funciones no comprometen el ejercicio del control ciudadano, en criterio de esta Dirección Jurídica no existe impedimento para que participe en la misma, pues la prohibición solo esta instituida para los ciudadanos que se encuentren inmersos en los impedimentos señalados en el artículo 19 de la Ley 850 de 2003.

Así mismo, deberá tenerse en cuenta que la Ley 1952 de 2019, Código General Disciplinario, señala:

ARTÍCULO 38. Deberes: Son deberes de todo servidor público:

(...)

3. Cumplir con diligencia, eficiencia e imparcialidad el servicio que le sea encomendado y abstenerse de cualquier acto u omisión que cause la suspensión o perturbación injustificada de un servicio esencial, o que implique abuso indebido del cargo o función.

(...)

12. Dedicar la totalidad del tiempo reglamentario de trabajo al desempeño de las funciones encomendadas, salvo las excepciones legales.

(...)"

ARTÍCULO 56. Faltas relacionadas con el régimen de incompatibilidades, inhabilidades, impedimentos y conflictos de intereses.

(...)

4. Prestar, a título personal o por interpuesta persona, servicios de asistencia, representación o asesoría en asuntos relacionados con las funciones propias del cargo, o permitir que ello ocurra, hasta por el término de un (1) año después de la dejación del cargo, con respecto del organismo, entidad o corporación en la cual prestó sus servicios, y para la prestación de servicios de asistencia, representación o asesoría a quienes estuvieron sujetos a la inspección, vigilancia, control o regulación de la entidad, corporación u organismo al que haya estado vinculado.

Esta incompatibilidad será indefinida en el tiempo respecto de los asuntos concretos de los cuales el servidor público conoció en ejercicio de sus funciones.

Se entiende por asuntos concretos de los cuales conoció en ejercicio de sus funciones aquellos de carácter particular y concreto que fueron objeto de decisión durante el ejercicio de sus funciones y de los cuales existen sujetos claramente determinados."

En consecuencia, si al analizar el contenido legal establecido en el presente concepto se determina que no hay imposibilidad para ejercer como veedor ciudadano, dicha actividad deberá realizarse por fuera de su jornada laboral, en caso contrario estaría en contravía del deber legal de dedicar la totalidad del tiempo reglamentario al desempeño de las labores encomendadas, como empleado público.

Así mismo, de ejercer como veedor, no podrá prestar, a título personal o por interpuesta persona, servicios de asistencia, representación o asesoría en asuntos relacionados con las funciones propias del cargo de libre nombramiento y remoción que desempeña en la Personería Municipal.

Por consiguiente, en criterio de esta Dirección Jurídica, el Personero Municipal podrá, como ciudadano, ser parte de una veeduría ciudadana que ejercerá vigilancia sobre la alcaldía de otro municipio distinto al que ejerce funciones de ministerio público, con las limitaciones expuestas en el cuerpo del concepto.

En caso que requiera mayor información sobre las normas de administración de los empleados del sector público y demás temas competencia de este Departamento Administrativo puede ingresar a la página web de la entidad, en el link "Gestor Normativo": [/eva/es/gestor-normativo](#), donde podrá encontrar todos los conceptos relacionados emitidos por esta Dirección Jurídica.

El anterior concepto se emite en los términos establecidos en el artículo 28 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

ARMANDO LÓPEZ CORTÉS

Director Jurídico

Elaboró: Claudia Inés Silva

Revisó: Harold Herreño

Aprobó Armando López Cortés

11602.8.4

1 "por la cual se reforma parcialmente la Ley 136 de 1994, el Decreto Extraordinario 1222 de 1986, se adiciona la Ley Orgánica de Presupuesto, el Decreto 1421 de 1993, se dictan otras normas tendientes a fortalecer la descentralización, y se dictan normas para la racionalización del gasto público nacional"

2 Sentencia proferida dentro del Expediente N°: 11001-03-15-000-2010-00990-00(PI) Demandante: Cesar Julio Gordillo Núñez.

3 Consejo de Estado Sala de Consulta y Servicio Civil Consejero Ponente: Gustavo Aponte Santos, concepto No., 1818 emitido el 17 de mayo de 2007 dentro del expediente con Radicación numero: 11001-03-06-000-2007-00027-00(1818)

Fecha y hora de creación: 2024-12-04 14:00:10