



**Función Pública**

## Concepto 114331 de 2020 Departamento Administrativo de la Función Pública

\*20206000114331\*

Al contestar por favor cite estos datos:

Radicado No.: 20206000114331

Fecha: 22/03/2020 12:00:22 p.m.

Bogotá D.C.

Referencia: INHABILIDADES E INCOMPATIBILIDADES. Veedor ciudadano. Radicado: 20209000081962 del 26 de febrero de 2020

En atención a la comunicación de la referencia, mediante la cual consulta si se configura inhabilidad o incompatibilidad para que como empleada pública puede formar parte de una veeduría ciudadana relacionada con temas ambientales y de ordenamiento territorial en el municipio donde actualmente habita.

Al respecto, me permito manifestarle lo siguiente:

Inicialmente, es preciso indicar que de conformidad con lo expuesto por la Corte Constitucional en reiterados pronunciamientos<sup>1</sup>, el régimen de inhabilidades e incompatibilidades, como las demás calidades, exigencias o requisitos que debe reunir quien aspire a ingresar o a permanecer al servicio del Estado, deben estar consagradas en forma expresa y clara en la Constitución y en Ley.

Por su parte, la Sala Plena del Consejo de Estado<sup>2</sup> en sentencia dictada el 8 de febrero de 2011, respecto del régimen de inhabilidades e incompatibilidades, 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 este entendido, la Ley 850 de 2003, frente a la naturaleza jurídica de las veedurías ciudadanas, refiere:

«ARTÍCULO 1°. 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.

Dicha vigilancia, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 270 de la Constitución Política y el artículo 100 de la Ley 134 de 1994, 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.

**PARÁGRAFO.** Cuando se trate de Empresas de Servicios Públicos Domiciliarios, este control se ejercerá de conformidad con lo preceptuado en la Ley 142 de 1994.”

ARTÍCULO 2°. 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 3°. PROCEDIMIENTO. Para efectos de lo dispuesto en el artículo anterior, las organizaciones civiles o los ciudadanos, procederán a elegir de una forma democrática a los veedores, luego elaborarán un documento o acta de constitución en la cual conste el nombre de los integrantes, documento de identidad, el objeto de la vigilancia, nivel territorial, duración y lugar de residencia. (...)». (Subraya fuera del texto)

Adicional a lo anterior, la Corte Constitucional se pronunció sobre la naturaleza jurídica de las veedurías ciudadanas en Sentencia C-292 de 2003, Magistrado Ponente: Eduardo Montealegre Lynett, establece:

«Naturaleza, forma de constitución, ámbito de actuación y propósitos de las veedurías ciudadanas (arts. 1 a 6º)

16.- El artículo 1º del proyecto define las veedurías ciudadanas como un “mecanismo democrático de representación”, para ejercer la vigilancia sobre la gestión pública de las autoridades administrativas, políticas, judiciales, electorales, legislativos y los órganos de control, “así como la convocatoria 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 o contrato de la prestación de un servicio público”.

Ello no es otra cosa que la concreción del mandato señalado en los artículos 103 y 270 de la Carta, en la medida en que permite la creación de organizaciones de naturaleza privada, pero encargadas de velar por la transparencia en la gestión pública, particularmente en la correcta utilización de los recursos públicos y por la debida prestación de los servicios públicos.

(...)

La actividad de participación en el control no puede ser invadido por el Estado, quien tiene que otorgar los espacios para que la sociedad intervenga de manera directa en dichas actividades. Por lo mismo, quienes participan en tal actividad no pueden convertirse en servidores públicos, ni su actividad estimarse como función pública. Este punto lo encuentra la Corte de especial importancia, pues, por lo pronto, el constituyente no ha adoptado una decisión definitiva sobre la manera de ejercer dicho control. Por lo pronto, dentro del cálculo del constituyente, ello no es una posibilidad y, por lo mismo, debe entenderse los mecanismos de participación como instancias abiertas a ulteriores desarrollos.

(...)

21. Con todo, lo anterior en manera alguna significa que las veedurías ciudadanas se conciben como un mecanismo que pueda suplir las funciones encomendadas por la Constitución a las autoridades del Estado, específicamente a los organismos de control y vigilancia. Esa misma situación explica entonces por qué un veedor no puede ser asimilado a un servidor público. (Subraya y negrilla fuera del texto)

De acuerdo con la Corte Constitucional, las veedurías ciudadanas son un mecanismo democrático de representación que ejercer la vigilancia sobre la gestión pública de las autoridades administrativas, políticas, judiciales, electorales, legislativos y los órganos de control, por intermedio de los ciudadanos o a las diferentes organizaciones comunitarias cuya naturaleza jurídica es privada.

Así mismo dispuso esta corporación, que quienes participan en la veeduría ciudadana no pueden obtener la calidad de servidores públicos, ni su actividad considerarse como función pública, en este sentido un veedor no puede ser asimilado a un servidor público.

En mérito de lo expuesto, la mencionada Ley 850 de 2003 en su artículo 19 al referirse frente a las inhabilidades para ser elegido veedor ciudadano, determina que:

«ARTÍCULO 19. Impedimentos para ser veedor: (...)

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; (...). (Subraya y negrilla fuera del texto)

De conformidad con la norma anteriormente transcrita, y para el análisis de esta consulta en particular, se encuentra impedido para ser veedor ciudadano cuando sean trabajadores o funcionarios públicos, municipales, departamentales o nacionales, cuyas funciones estén relacionadas con la obra, contrato o programa sobre el cual ejercen veeduría.

Con fundamento en lo expuesto, en criterio de esta Dirección Jurídica se considera que no hay impedimento para ejercer sus funciones como veedora ciudadana teniendo la calidad de empleada pública siempre que, según como lo manifiesta en su consulta, sus funciones no se relacionen con la obra, contrato o programa sobre el cual pretende ejercer veeduría, lo anterior de conformidad con el literal c) del artículo 19 de la Ley 850 de 2003.

Así mismo, es importante resaltar que en cumplimiento del numeral 11 del artículo 34 de la Ley 734 de 2002, el ejercicio como veedora ciudadana debe realizarlo 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 empleada pública.

Para mayor información relacionada con los temas de este Departamento Administrativo, le sugerimos ingresar a la página web [www.funcionpublica.gov.co/eva](http://www.funcionpublica.gov.co/eva) en el link «Gestor Normativo» donde podrá consultar entre otros temas, los conceptos 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.

Cordialmente,

ARMANDO LOPEZ CORTES

Director Jurídico

Proyectó: Angélica Guzmán Cañón

Revisó: José Fernando Ceballos Arroyave

Aprobó: Armando López Cortés

11602.8.4

NOTAS DE PIE DE PÁGINA

1. Sentencia No. C-546 de 1993, Magistrado Ponente: Dr. Carlos Gaviria Díaz. Sentencia No. C-903/08, Magistrado Ponente: Jaime Araujo Rentería. Sentencia No. C-015/04, Magistrado Ponente: Manuel José Cepeda Espinosa. Sentencia C-353/09, Magistrado Ponente: Jorge Iván Palacio Palacio.

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

---

*Fecha y hora de creación: 2025-08-01 02:37:36*