

2019IE0109997



CGR-OJ- 182 - 2019
80112 -
Bogotá, D.C.

Señor
HELMER FERNANDO CABRERA RAMOS
Director y de Promoción y de Desarrollo de control ciudadano.
Contraloría General de la República
Bogotá, D.C.

Referencia: Radicado No. 2019ER0094861 de 2019.
Tema: IMPEDIMENTOS PARA SER VEEDOR CONSAGRADOS EN EL
ARTÍCULO 19 DE LA LEY 850 DE 2003.

Respetado Doctor Cabrera:

La Oficina Jurídica de la Contraloría General de la República –CGR- recibió la comunicación citada en la referencia¹, la cual procedemos a responder:

1. Antecedentes

Mediante el documento indicado en la referencia, esta oficina recibió su comunicación, en la cual indica:

En la Ciénaga de Palagua, Vereda Palagua, del municipio de Puerto Boyacá se constituyó una veeduría, mediante Resolución Administrativa No. 064 de 2018, emanada de la Personería Municipal, cuyo objeto es:

“Hacer gestión y vigilancia sobre la gestión pública y la protección del medio ambiente en el área de influencia de los campos o bloques petroleros de Palagua y Velásquez con las veredas que están incluidos en los bloques petroleros mencionados, y toda la Ciénaga de Palagua como sistema ecológico y todas las fuentes hídricas superficiales y subterráneas.”

El presidente de la Veeduría es el señor Wilson Alberto Valencia Torres, quien no tiene derecho de propiedad sobre el predio que habita y que queda ubicado en la Vereda Palagua, en donde se está presentando el presunto daño ambiental, sin embargo tiene parentesco en primer grado de consanguinidad con la ciudadana titular de derecho de dominio de dicho predio, el cual tiene servidumbre que se paga por parte de quienes explotan el petróleo.

¹ Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, Art. 14, numeral 2º, sustituido por el artículo 1 de la Ley 1755 de 2015: “Las peticiones mediante las cuales se eleva una consulta a las autoridades en relación con las materias a su cargo deberán resolverse dentro de los treinta (30) días siguientes a su recepción.”

La Veeduría radicó en la Contraloría General de la República denuncia por daños ambientales, documento que actualmente se encuentra en trámite en la Contraloría Delegada para el Medio Ambiente y respecto de la cual la ciudadanía ha solicitado expresamente sea articulada con la Contraloría Delegada para la Participación Ciudadana.

En este contexto, consulta:

“1 El señor WILSON ALBERTO VALENCIA TORRES, se encuentra impedido para ser Presidente de la veeduría en mención conforme a lo establecido en el artículo 19 de la Ley 850-de 2003 y si se encuentra impedido para participar como veedor en una auditoría articulada sobre el tema que se adelanta en la CGR?

2. ¿En tratándose de la defensa de un derecho colectivo como lo es el medio ambiente podría válidamente la veeduría presentar denuncias para la protección del mismo, las cuales no persiguen protección de derechos individuales-o-patrimoniales?

3. ¿Si quienes evidencian los presuntos daños ambientales son habitantes de la ciénaga de Palagua, como podrían ejercer el control fiscal participativo?

2. Alcance del concepto y competencia de la Oficina Jurídica

Los conceptos emitidos por la Oficina Jurídica de la CGR, son orientaciones de carácter general que no comprenden la solución directa de problemas específicos, ni el análisis de actuaciones particulares.

En cuanto a su alcance, no son de obligatorio cumplimiento o ejecución² ni tienen el carácter de fuente normativa y sólo pueden ser utilizados para facilitar la interpretación y aplicación de las normas jurídicas vigentes, en materia de control fiscal.

Por lo anterior, la competencia de la Oficina Jurídica para absolver consultas se limita a aquellas que formulen las dependencias internas de la CGR, los empleados de las mismas y las entidades vigiladas "sobre interpretación y aplicación de las disposiciones legales relativas al campo de actuación de la Contraloría General"³, así como las formuladas por las contralorías territoriales "respecto de la vigilancia de la gestión fiscal y las demás materias en que deban actuar en armonía con la Contraloría General"⁴ y las presentadas por la ciudadanía respecto de "las consultas de orden jurídico que le sean formuladas a la Contraloría General de la República"⁵.

² Art. 25 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, sustituido por el artículo 1 de la Ley 1755 de 2015.

³ Art. 43, numeral 4º del Decreto Ley 267 de 2000

⁴ Art. 43, numeral 5º del Decreto Ley 267 de 2000

⁵ Art. 43, numeral 12 del Decreto Ley 267 de 2000

En este orden, mediante su expedición se busca "orientar a las dependencias de la Contraloría General de la República en la correcta aplicación de las normas que rigen para la vigilancia de la gestión fiscal"⁶ y "asesorar jurídicamente a las entidades que ejercen el control fiscal en el nivel territorial y a los sujetos pasivos de vigilancia cuando éstos lo soliciten"⁷.

Se aclara que no todos los conceptos implican la adopción de una doctrina e interpretación jurídica que comprometa la posición institucional de la CGR, porque de conformidad con el artículo 43, numeral 16 del Decreto Ley 267 de 2000⁸, esta calidad sólo la tienen las posiciones jurídicas que hayan sido previamente coordinadas y con la(s) dependencia(s) implicada(s).

3. Precedente doctrinal de la Oficina Jurídica

Esta Oficina se ha pronunciado en oportunidades pasadas sobre la constitución, reglamentación y facultades de las veedurías ciudadanas mediante concepto CGR-OJ-211-2016.

4. Consideraciones jurídicas

4.1 Problemas Jurídicos

¿El parentesco en primer grado de consanguinidad con el titular del derecho de dominio de un predio sobre el cual la CGR ha programado una auditoría articulada con la ciudadanía, genera un impedimento? En caso positivo, ¿cuál es la autoridad competente para declararlo? ¿Cuál es el procedimiento?

¿En tratándose de la defensa de un derecho colectivo como lo es el medio ambiente podría válidamente una veeduría presentar denuncias para la protección del mismo, las cuales no persiguen protección de derechos individuales-o-patrimoniales o de qué manera podrían ejercer un control fiscal participativo.?

4.2. Impedimentos y recusaciones.- Alcance

⁶ Art. 43, numeral 11 del Decreto Ley 267 de 2000

⁷ Art. 43, numeral 14 del Decreto Ley 267 de 2000

⁸ Art. 43 OFICINA JURÍDICA. Son funciones de la Oficina Jurídica: (...) 16. Coordinar con las dependencias la adopción de una doctrina e interpretación jurídica que comprometa la posición institucional de la Contraloría General de la República en todas aquellas materias que por su importancia ameriten dicho pronunciamiento o por implicar una nueva postura de naturaleza jurídica de cualquier orden.

La Ley 1437 de 2011, “por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo”, al conflicto de intereses, los impedimentos y recusaciones.

En este orden, el artículo 11 de la norma en cita, establece:

“ARTÍCULO 11. CONFLICTOS DE INTERÉS Y CAUSALES DE IMPEDIMENTO Y RECUSACIÓN. Cuando el interés general propio de la función pública entre en conflicto con el interés particular y directo del **servidor público**, este deberá declararse impedido. Todo servidor público que deba adelantar o sustanciar actuaciones administrativas, realizar investigaciones, practicar pruebas o pronunciar decisiones definitivas podrá ser recusado si no manifiesta su impedimento por: (...)” (Resaltado fuera de texto)

Nótese que la disposición en comento está referida a los **servidores públicos**, razón por la cual, el análisis se debe hacer desde las normas especiales que rigen la participación ciudadana.

No obstante lo anterior, cabe precisar que el debido proceso se aplica tanto a actuaciones judiciales como administrativas y éste, es garantía de imparcialidad y objetividad en la actuación.

Es importante indicar que la Corte Constitucional se ha referido a la independencia e imparcialidad que debe imperar en las actuaciones de los servidores públicos. En tal sentido, señalo:

“La jurisprudencia de esta Corte ha puntualizado que los atributos de independencia e imparcialidad del funcionario judicial forman parte del debido proceso y, por ende, el régimen de impedimentos y recusaciones tiene fundamento constitucional en el artículo 29 de la Constitución, en cuanto proveen a la salvaguarda de tal garantía^[32].”

La independencia y la imparcialidad judicial, como objetivos superiores, deben ser valoradas desde la óptica de los órganos del poder público –incluyendo la propia administración de justicia–, de los grupos privados y, fundamentalmente, de quienes integran la litis, pues solo así se logra garantizar que las actuaciones judiciales estén ajustadas a los principios de equidad, rectitud, honestidad y moralidad sobre los cuales descansa el ejercicio de la función pública (art. 209 C.P.)

La Corte ha explicado claramente la diferencia entre los atributos de independencia e imparcialidad en los siguientes términos: “[la] independencia, como su nombre lo indica, hace alusión a que los funcionarios encargados de administrar justicia no se vean sometidos a presiones, [...] a insinuaciones, recomendaciones, exigencias, determinaciones o consejos por parte de otros órganos del poder, inclusive de la misma rama judicial, sin perjuicio del ejercicio legítimo por parte de otras autoridades judiciales de sus competencias constitucionales y legales”. Sobre la imparcialidad, ha señalado que esta “se predica del derecho de igualdad de todas las personas ante la ley (Art. 13 C.P.), garantía de la cual deben gozar todos los ciudadanos frente a quien administra justicia. Se trata de un asunto no sólo de índole moral y ética, en el

que la honestidad y la honorabilidad del juez son presupuestos necesarios para que la sociedad confíe en los encargados de definir la responsabilidad de las personas y la vigencia de sus derechos, sino también de responsabilidad judicial”.

Dentro de este contexto, la jurisprudencia constitucional le ha reconocido a la noción de imparcialidad, una doble dimensión: (i) **subjetiva**, esto es, relacionada con “la probidad y la independencia del juez, de manera que éste no se incline intencionadamente para favorecer o perjudicar a alguno de los sujetos procesales, o hacia uno de los aspectos en debate, debiendo declararse impedido, o ser recusado, si se encuentra dentro de cualquiera de las causales previstas al efecto”; y (ii) una dimensión **objetiva**, “esto es, sin contacto anterior con el thema decidendi, “de modo que se ofrezcan las garantías suficientes, desde un punto de vista funcional y orgánico, para excluir cualquier duda razonable al respecto”. No se pone con ella en duda la “rectitud personal de los Jueces que lleven a cabo la instrucción” sino atender al hecho natural y obvio de que la instrucción del proceso genera en el funcionario que lo adelante, una afectación de ánimo, por lo cual no es garantista para el inculpado que sea éste mismo quien lo juzgue.”

4.3. Marco constitucional y legal de las veedurías ciudadanas

El artículo 103 de la Constitución Política define el concepto de democracia participativa, de la siguiente manera:

"ARTÍCULO. 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 establezcan." (Subrayado fuera de texto).

A su vez el artículo 270 ibídem establece:

"ARTÍCULO 270. La ley organizará las formas y los sistemas de participación ciudadana que permitan vigilar la gestión pública que se cumpla en los diversos niveles administrativos y sus resultados." (Subrayado fuera de texto).

En el marco de dichos preceptos constitucionales la Ley 134 de 1994, mediante la cual se reglamentaron los mecanismos de participación ciudadana, prevé lo siguiente, en relación con las Veedurías Ciudadanas:

"ARTÍCULO 100. DE LAS VEEDURÍAS CIUDADANAS. Las organizaciones civiles podrán constituir veedurías ciudadanas o juntas de vigilancia a nivel nacional y en

todos los niveles territoriales, con el fin de vigilar la gestión pública, los resultados de la misma y la prestación de los servicios públicos.

La vigilancia podrá ejercerse en aquellos ámbitos, aspectos y niveles en los que en forma total o mayoritaria se empleen los recursos públicos, de acuerdo con la Constitución y la ley que reglamente el artículo 270 de la Constitución Política.

Posteriormente, la Ley 850 de 2003, reguló lo pertinente a las veedurías ciudadanas, precisando que se trata de agrupaciones voluntarias que se organizan para la defensa de intereses comunes, puesto que su objeto es la vigilancia de la gestión pública de las autoridades encargadas de la ejecución de un programa, proyecto o contrato o de un servicio público en cualquier nivel territorial en los que se empleen recursos públicos.

Así mismo, la referida ley estableció que las veedurías ciudadanas deben constituirse por escrito, mediante documento o acta en los que debe constar el objeto de la vigilancia, el nivel territorial, la duración y el nombre y lugar de residencia de los veedores elegidos. El artículo 3o de la Ley 850 de 2003 prevé el procedimiento de constitución en los siguientes términos:

“ARTÍCULO 3º. 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 (...)”.

A su turno, el literal c) del artículo 19 de la misma Ley impone a las veedurías el deber de definir su propio reglamento de funcionamiento y los mecanismos de regulación del comportamiento de sus miembros.

Es importante destacar que las veedurías son independientes de los miembros que las conforman, tal y como se previó en Concepto de la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, en el concepto del 21 de junio de dos mil once (2011), radicado con el N°: 11001-03-06-000-2011-00012-00-, en el cual se señaló que de acuerdo con lo previsto en los artículos 7 y 8 de la Ley 850 de 2003 que consagran, respectivamente, el “Principio de Democratización”, las veedurías son distintas e independientes de sus integrantes y el principio de “Principio de Autonomía”, en cuya virtud se le otorga a las veedurías “plena autonomía” frente a todas las entidades públicas y frente a los organismos institucionales de control, **en el cual, además se dispone que los veedores no pueden ser considerados funcionarios públicos.**

En el contexto anterior, el artículo 19 de la Ley 850 de 2003 consagra de manera taxativa los 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”. (Resaltado fuera de texto)

Como ya se dijo, las causal antes citada, de conformidad con lo planteado por la Corte Constitucional⁹ deben interpretarse de manera rigurosa por cuanto los veedores no son servidores públicos y no le son aplicables otras disposiciones.

Aunado a lo anterior, con ocasión a la causal prevista en el literal a) del artículo 19, el Consejo de Estado expuso lo siguientes sobre el alcance de la expresión “interés patrimonial”¹⁰:

“(…) Para la Sala, la finalidad del literal a) del artículo 19 de la ley 850 de 2003 es que el veedor no sea “juez” de sí mismo. Dicho en otras palabras, es impedir la “auto-vigilancia”, **es tratar de que la gestión pública cuente realmente con la vigilancia de la sociedad que es la efectivamente afectada, a través de terceros ajenos al proceso vigilado**, para que ayuden a los órganos de control en sus funciones y

⁹ Corte en la sentencia C-292 de 2003

¹⁰ Concepto de la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, Consejero Ponente: Luis Fernando Álvarez Jaramillo, del 21 de junio de 2011. Radicado No.: 11001-03-06-000-2011-00012-00-.

se garantice la correcta ejecución del presupuesto estatal. (Subrayado fuera de texto).

El literal a) del artículo 21 del proyecto de la ley 850 de 2003 -hoy artículo 19-, fue analizado por la Corte en la sentencia C-292 de 2003, concluyendo que **con dicha causal se busca impedir que la objetividad del veedor se pierda por el interés que pueda tener en el contrato o programa objeto de la veeduría.** Dijo textualmente:

"69.- Con la causal contenida en el literal a) del proyecto bajo examen, **el legislador busca impedir que los veedores comprometan su objetividad por tener un interés patrimonial, directo o indirecto, en contratos o programas objeto de la veeduría. Ello resulta razonable en aras de evitar que se comprometa la imparcialidad de los veedores en el desempeño de sus actividades.** Así, este aparte se ajusta a la Constitución." (Subrayado fuera de texto).

"(...) el interés tiene que estar relacionado directamente con el contrato o programa, no con los efectos colaterales que éste genere. Como ya se afirmó, el interés a que hace referencia la norma va dirigido a impedir que se dé una auto-vigilancia. Es decir, evitar que quien sea veedor haya tenido que ver patrimonialmente directa o indirectamente con el proyecto, programa o contrato, al punto que dicha vigilancia tendería a ocultar las posibles irregularidades de la ejecución (...)"

Vale la pena llamar la atención sobre la idea que se expresó en la exposición de motivos de la Ley 850 de 2003, según la cual el veedor actual deja de pensar "única y exclusivamente en la solución de sus problemas, para actuar en beneficio de la comunidad". Al respecto el Consejo de Estado, en el concepto antes citado expresó lo siguiente: "(...) la idea es que se trabaje por los intereses colectivos que llevan inmersos los intereses propios, no que se sustituyan los primeros por los últimos. Es de esta manera que la naturaleza de las veedurías puede definirse como colectiva".

En este orden de ideas, resultan pertinentes las siguientes precisiones, con el fin de atender la consulta formulada:

Dentro de las causales de impedimento para ser veedor contenidas en el citado artículo, no se advierte que alguna de ellas suponga límites o restricciones a la posibilidad de ser presidente de una veeduría, pues en sí misma esa organización no tiene rangos o estatus de sus miembros.

Ahora bien, para el caso, el presidente de la veeduría podría considerarse incurso en un posible conflicto de interés, que pueda de alguna manera propiciar o incidir en que éste pierda la objetividad en el acompañamiento y oportuno seguimiento del caso puesto a su consideración por existir supuestos intereses, no necesariamente patrimoniales o económicos, en el programa objeto de la veeduría. Sin embargo, esto representa meras suposiciones, que en modo alguno tienen el carácter de

impedimento, en razón a que se desconocen elementos de juicio necesarios para una debida configuración del impedimento o conflicto de interés.

No obstante, y del texto mismo de la consulta, se denota que existen dudas sobre tal aspecto al interior de la CGR, lo cual puede generar alguna tensión frente a un presunto impedimento o conflicto de interés del presidente de esa Veeduría, para lo cual en sana lógica, podría solicitarse a esa organización el reemplazo de este por otro de sus miembros.

Recuérdese que de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 7° de la Ley 850 de 2003, las veedurías deben obrar en su organización y funcionamiento en forma democrática y participativa **definiendo claramente que sus integrantes tienen iguales derechos y obligaciones** y que las decisiones se tomarán preferentemente por consenso o en su defecto por mayoría absoluta de votos.

Ahora, si se considera dejar actuar dentro del ejercicio de control fiscal de que se trate, al citado presidente, no debe perderse de vista que el Consejo de Estado, en el concepto citado, señaló que se tiene la facultad de denunciar las actuaciones irregulares de los veedores, cuando dijo:

“Otra situación se podrá dar cuando el veedor prevalido de su condición intente sacar provecho personal de la vigilancia, lo cual, según lo que se presente en un caso concreto, deberá ser puesto en conocimiento de las autoridades competentes por parte de la entidad vigilada. En todo caso, se reitera que las veedurías no tienen capacidad de disponer de derechos o tomar decisiones. Solamente vigilan y a su vez ponen en conocimiento las posibles irregularidades ante la autoridad respectiva, de manera que con sus acciones no se lesionan los derechos de la entidad vigilada, dado que las medidas a que haya lugar, se toman por los órganos de control o las autoridades judiciales ante quienes se formulan las quejas o denuncias correspondientes.”

4.4. La actuación de control fiscal

Debe señalarse que el control fiscal participativo es un deber y un derecho del ciudadano, en tanto ello le permite acceder al conocimiento de su entorno y también a la información pública para tener conciencia y opinión frente al manejo de lo público y de esta manera, fundamentar cualquier acción comprometida.

De esta manera todo ciudadano está llamado a ejercer un control fiscal, bien sea a través de la conformación de veedurías o brindando apoyo a éstas o a otras organizaciones y/o espacios ciudadanos e instancias de gestión y seguimiento.

En este orden en la CGR, el Contralor General de la República, expidió la Resolución Reglamentaria Ejecutiva No. 049 de abril 11 de 2019, “ Por /a cual se adopta el Sistema de Control Fiscal Participativo en la Contraloría General de la República y

se dictan otras disposiciones", determina en el artículo 7° que los procesos del SCFP que forman parte del macroproceso "Enlace con Clientes y Partes Interesadas" son: (i) Gestión de intervenciones de Control Fiscal Participativo y (ii) Gestión de derechos de petición, de acuerdo con la caracterización del macroproceso establecida en el Sistema de Control Interno y Gestión de la Calidad-SIGECI.

A su vez el artículo 12 del mismo ordenamiento señala que debe entenderse por el nivel de desarrollo de la ciudadanía en el ejercicio del control social a lo público, la aproximación que hace la CGR para identificar el nivel de conocimiento y experiencia de una comunidad para realizar de forma comprometida y efectiva el ejercicio del control social a lo público.

En este orden, el artículo 16 de esta Resolución, definen en el numeral 3°, las acciones de control fiscal articuladas, como una forma de integración del control social a lo público con el control fiscal que consiste en la participación directa de representantes de organizaciones de la sociedad civil conocedoras para contribuir en el proceso de vigilancia y control fiscal micro (auditorías, actuaciones especiales, entre otras), cualquiera que sea su modalidad, mediante la entrega de insumos y pronunciamientos ciudadanos que sirvan de eje orientador a la planeación operativa y la ejecución del control fiscal micro, con sujeción a los parámetros y procedimientos que establezca la CGR para el efecto.

Así el control fiscal participativo debe realizarse de acuerdo con lo dispuesto en los procedimientos internos de este fiscalizador, lo cual debe impedir que los veedores ciudadanos puedan interponer sus intereses individuales frente a los colectivos.

En este orden, cabe precisar que quien tiene la competencia para la toma de decisiones es la CGR y que en tal virtud, la veeduría tiene la facultad de poner en conocimiento de este órgano de control fiscal las posibles irregularidades, quien lo verificará en la órbita de su competencia.

Así el control fiscal participativo debe realizarse de acuerdo con lo dispuesto en los procedimientos internos de este de Control Fiscal, lo cual debe impedir que los veedores ciudadanos puedan interponer sus intereses individuales frente a los colectivos.

4.4.1. Veedurías ciudadanas. Presentación de denuncias

La Corte Constitucional ha definido los derechos colectivos como el "interés que se encuentra en cabeza de un grupo de individuos, lo que excluye motivaciones meramente subjetivas o particulares". En el mismo sentido indicó, que "los derechos colectivos se caracterizan porque son derechos de solidaridad, no son excluyentes, pertenecen a todos y cada uno de los individuos y no pueden existir sin la cooperación entre la sociedad civil, el Estado y la comunidad internacional. En este sentido los derechos colectivos generan en su ejercicio una doble titularidad, individual y colectiva, que trasciende el ámbito interno" y

agregó que el interés colectivo “pertenece a todos y cada uno de los miembros de una colectividad determinada, el cual se concreta a través de su participación activa ante la administración de justicia, en demanda de su protección”.¹¹

En cuanto a la protección del medio ambiente indicó esa Corporación que “La conservación del medio ambiente no solo es considerada como un asunto de interés general, sino principalmente como un derecho de rango constitucional del cual son titulares todos los seres humanos, en conexidad con el ineludible deber del Estado de garantizar la vida de las personas en condiciones dignas, precaviendo cualquier injerencia nociva que atente contra su salud. Para el efecto, la Constitución de 1991 impuso al Estado la obligación de asegurar las condiciones que permitan a las personas gozar del derecho a un medio ambiente sano, y dispuso el deber de todos de contribuir a tal fin mediante la participación en la toma de decisiones ambientales (art. 95.8 CP) y el ejercicio de acciones públicas (Art. 88 CP) y otras garantías individuales, entre otros.”¹²

Sobre el interés, en el contexto, del literal a) del artículo 19 de la Ley 850 de 2003, manifestó el Consejo de estado que “Según el diccionario de la Real Academia Española, 'interés' es una 'inclinación del ánimo hacia un objeto, una persona, una narración, etc.' O la 'Conveniencia o beneficio en el orden moral o material.' Esto significa, para el caso en estudio, que el interés tiene que estar relacionado directamente con el contrato o programa, no con los efectos colaterales que éste genere. Como ya se afirmó, el interés a que hace referencia la norma va dirigido a impedir que se dé una auto-vigilancia. Es decir, evitar que quien sea veedor haya tenido que ver patrimonialmente directa o indirectamente con el proyecto, programa o contrato, al punto que dicha vigilancia tendería a ocultar las posibles irregularidades de la ejecución.”¹³

En este contexto, y tal como lo indica el Consejo de Estado, puede coexistir el interés privado con el colectivo, entonces, se debe apelar al sentido común, pues en su actividad como miembros de una veeduría, los legitima para estar al tanto de lo que ocurre en la zona de influencia. Así, es lógico, que quienes se encuentren en la zona de influencia, sean quienes denuncien el presunto daño.

De otro lado y de acuerdo con lo establecido en el artículo 16 de la ley 850 de 2003, las veedurías “para lograr de manera ágil y oportuna sus objetivos y el cumplimiento de sus funciones, podrán elevar ante las autoridades competentes derechos de petición, y ejercer ante los jueces de la República todas las acciones que siendo pertinentes consagran la Constitución y la ley.”

En consecuencia, atendiendo el espíritu y fin para el cual fueron creadas las veedurías es perfectamente posible que a través de las mismas se presenten denuncias o se acuda al aparato judicial con el fin de procurar la protección del

¹¹ T 341 de 2016

¹² Ídem

¹³ Concepto de la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, Consejero Ponente: Luis Fernando Álvarez Jaramillo, del 21 de junio de 2011. Radicado No.: 11001-03-06-000-2011-00012-00-.

medio ambiente, siempre y cuando se encuentren demostrados y justificados los supuestos de hecho y de derecho que respaldan y soportan las pretensiones formuladas, sin que se sujeten o condicionen tales gestiones exclusivamente a derechos individuales o patrimoniales.

De esta manera, no hay impedimento para que una veeduría presente acciones constitucionales o interponga denuncias en el marco del programa que dio lugar a la vigilancia, pues el objeto de las veedurías es la protección de derechos fundamentales, como lo es el derecho fundamental al medio ambiente sano, contenido en la Constitución Política de Colombia.

Al respecto vale la pena señalar que para presentar una denuncia ante la CGR, el ciudadano debe tener en cuenta que esta Entidad tiene bajo su responsabilidad el control fiscal de los bienes y fondos del orden nacional. Sobre los bienes y fondos de los departamentos o municipios, salvo en los casos en que ejerza el control excepcional, la CGR no tiene competencia.

5. Conclusiones

Las conclusiones que exponen a continuación tienen en cuenta las consideraciones expresadas con antelación y la competencia de la Oficina Jurídica de la Contraloría General de la República, la cual excluye la solución de casos concretos:

5.1. Dentro de las causales de impedimento para ser veedor contenidas en el artículo 19 de la Ley 850 de 2003, no se advierte que alguna de ellas suponga límites o restricciones a la posibilidad de ser presidente de una veeduría o para participar como veedor en una auditoría articulada sobre el ejercicio de control fiscal que se adelanta en la CGR.

5.2. Las veedurías no tienen capacidad de disponer de derechos o tomar decisiones, solamente vigilan y a su vez ponen en conocimiento las posibles irregularidades ante la autoridad respectiva, de manera que con sus acciones no se lesionan los derechos de la entidad vigilada, dado que las medidas a que haya lugar, se toman por los órganos de control o las autoridades judiciales ante quienes se formulan las quejas o denuncias correspondientes.

5.3. Atendiendo el espíritu y fin para el cual fueron creadas las veedurías es perfectamente posible que a través de las mismas se presenten denuncias o se acuda al aparato judicial con el fin de procurar la protección del medio ambiente, siempre y cuando se encuentren demostrados y justificados los supuestos de hecho y de derecho que respaldan y soportan las pretensiones formuladas, sin que se sujeten o condicionen tales gestiones exclusivamente a derechos individuales o patrimoniales.

5.4. Si en el ejercicio del control fiscal participativo se evidencia que se utiliza la condición de veedor, cualquiera que fuere su posición dentro de la Veeduría, presidente u otra, para sacar provecho personal de la vigilancia, la Contraloría General de la República, deberá poner en conocimiento de las autoridades competentes tal situación.

5.5. Participar en el ejercicio del control fiscal, es un derecho del ciudadano, en tanto ello le permite acceder al conocimiento de su entorno y también a la información pública para tener conciencia y opinión frente al manejo de lo público y de esta manera, fundamentar cualquier acción comprometida, en este sentido todo ciudadano está llamado a participar en el ejercicio del control fiscal, bien sea a través de la conformación de veedurías o brindando apoyo a éstas, o a otras organizaciones y/o espacios ciudadanos e instancias de gestión y seguimiento

Cordialmente,



JULIAN MAURICIO RUIZ RODRÍGUEZ
Director Oficina Jurídica.

Proyectó: Catalina Flórez Salazar-Contratista Oficina Jurídica
Revisó. Lucenith Muñoz Al
N.R. 2019IE0094861
TRD. Conceptos Jurídicos