

VEEDURIA CIUDADANA - Control y vigilancia / RED DE VEEDURIAS - Organización

El veedor, (...), no puede ser concebido como un ciudadano que está libre de todo control, pues en todo caso es responsable, políticamente, frente a los demás miembros de la veeduría a la que pertenezca, a la sociedad en general y al Estado. 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 y pueden ser conformadas por un grupo de ciudadanos directamente (es decir, sin estar organizados como persona jurídica) o funcionar por medio de organizaciones civiles de distinto tipo. Las creadas por un número plural de ciudadanos, caso en el cual éstos constituyen directamente la veeduría sin formar una persona jurídica, eligen democráticamente a los veedores y elaboran un acta de constitución de la veeduría, la cual deben inscribir en la Personería o la Cámara de Comercio respectiva. Las ejercidas por organizaciones civiles, como instituciones comunitarias, profesionales, juveniles, sindicales, benéficas o de utilidad común, no gubernamentales, sin ánimo de lucro.

RED DE VEEDURIAS CIUDADANAS - Competencia de la Alcaldía Mayor de Bogotá respecto de las veedurías ciudadanas domiciliadas en el Distrito Capital

Se indaga en la consulta acerca de si la Alcaldía Mayor de Bogotá puede ejercer funciones de “inspección” y vigilancia sobre las veedurías ciudadanas inscritas en la Cámara de Comercio de Bogotá D.C., y que operan, además, a nivel de otros municipios y regiones sin estar inscritas en las Cámaras de Comercio de esos municipios. Al respecto, es preciso anotar que la Alcaldía Mayor sí está facultada para ejercer funciones de control y vigilancia, conforme a lo expresado, sobre las veedurías que son ejercidas por asociaciones u otras entidades sin ánimo de lucro. El fundamento legal es el hecho de que éstas tienen su domicilio en el Distrito Capital, siendo este factor territorial, determinante para la aludida competencia de la autoridad distrital. Es claro, entonces que, la Alcaldía Mayor tiene competencia para ejercer las funciones de control y vigilancia, sobre las veedurías ciudadanas que se encuentran domiciliadas en Bogotá D.C. e inscritas en la Cámara de Comercio de esta ciudad, en razón de la naturaleza jurídica de asociaciones u otras entidades sin ánimo de lucro ejecutoras de tales mecanismos democráticos, y de su domicilio en el Distrito Capital, independientemente de que dichas veedurías realicen, además, labores de fiscalización a nivel regional o en otros municipios y no estén registradas en las Cámaras de Comercio de éstos.

MECANISMOS DE PARTICIPACION CIUDADANA - Veedurías ciudadanas / VEEDURIA CIUDADANA - Mecanismo democrático de participación

Se establecieron diversos mecanismos de participación democrática, como el voto, el plebiscito, el referendo, la consulta popular, el cabildo abierto, la iniciativa legislativa y la revocatoria del mandato, y uno especial que lo constituyen las veedurías ciudadanas, como forma de vigilancia privada sobre la gestión de las entidades públicas, y que encuentra su fundamento en los artículos 103 y 270 del ordenamiento superior, que disponen lo siguiente: “Artículo 103.- (...) (...) 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”. Es claro que las asociaciones destinadas a adelantar funciones de veedurías ciudadanas en el Distrito Capital, deben conformarse mediante la correspondiente escritura pública o documento privado reconocido, e inscribirse en la Cámara de Comercio de Bogotá, en donde está su domicilio, pueden ser conformadas por un grupo de ciudadanos directamente (es decir, sin estar organizados como persona jurídica) o funcionar por medio de organizaciones civiles de distinto tipo. Es así como el artículo 1º de la ley 850 no las define como entes jurídicos sino como “mecanismos democráticos” de vigilancia de la gestión estatal, para seguir la terminología del artículo 103 de la Carta. 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.

NOTA DE RELATORIA: Autorizada la publicación con oficio de 22 de junio de 2007.

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE CONSULTA Y SERVICIO CIVIL

Consejero ponente: GUSTAVO APONTE SANTOS

Bogotá D. C., diecisiete (17) de mayo de dos mil siete (2007)

Radicación numero: 11001-03-06-000-2007-00027-00(1818)

Actor: MINISTRO DEL INTERIOR Y DE JUSTICIA

Referencia: VEEDURIAS CIUDADANAS.

Control y vigilancia sobre las veedurías ciudadanas:

Distinción entre las que tienen el carácter de personas jurídicas sin ánimo de lucro y las integradas por un número plural de ciudadanos sin constituir una persona jurídica.

Competencia de la Alcaldía Mayor de Bogotá D.C. respecto de las veedurías ciudadanas, domiciliadas en el Distrito Capital.

El señor Ministro del Interior y de Justicia, doctor Carlos Holguín Sardi, a solicitud del señor Alberto Contreras Martínez, Director de una entidad privada denominada “Red Nacional de Veedurías Ciudadanas”, formula a la Sala una consulta acerca de si la Alcaldía Mayor de Bogotá tiene competencia para ejercer el control y vigilancia respecto de las veedurías ciudadanas domiciliadas en el Distrito Capital, la clase de control, si éste se puede ejercer sobre veedurías con domicilio en Bogotá, pero que realizan también sus funciones a nivel regional o en otros municipios sin que se hayan inscrito en las Cámaras de Comercio de éstos, y si la labor de vigilancia de la gestión pública que efectúan las veedurías, no es un impedimento para el ejercicio del control de ellas, por parte de la Alcaldía Mayor.

1. ANTECEDENTES

Inicialmente, el Ministro cita algunas normas de la ley 850 de 2003, reguladora de las veedurías ciudadanas, y transcribe el artículo 18 literal g) según el cual las veedurías ciudadanas deben informar a las autoridades sus mecanismos de financiación y el origen de los recursos con que cuentan para realizar la vigilancia sobre la gestión pública.

Al respecto, el consultante manifiesta:

“La ley 850 de 2003 no señaló de manera expresa a qué entidad le correspondería ser la destinataria de los informes previstos en la norma antes citada, o la entidad competente para requerir dichos informes o realizar control, inspección y vigilancia sobre las Veedurías”.

Agrega que las funciones de reconocimiento y cancelación de la personería jurídica de las asociaciones, corporaciones, fundaciones e instituciones de utilidad común, que antes se encontraban radicadas en el Ministerio de Justicia, fueron asignadas por la ley 22 de 1987, al Gobernador de Cundinamarca y al Alcalde Mayor del entonces Distrito Especial de Bogotá, respecto de las entidades domiciliadas en dicho Departamento y en el Distrito, respectivamente, y por el decreto 1529 de 1990 en los demás Gobernadores, en relación con las domiciliadas en sus respectivas jurisdicciones.

Menciona que mediante el decreto distrital 59 de 1991 se regularon las funciones de inspección, vigilancia y control sobre tales entidades en el Distrito Capital.

Precisa que el artículo 40 del decreto ley 2150 de 1995 (Anti-trámites) suprimió el acto de reconocimiento de la personería jurídica de las organizaciones civiles, las corporaciones, las fundaciones, las juntas de acción comunal y las demás entidades sin ánimo de lucro, por parte de las autoridades competentes y dispuso, en cambio, que el registro del documento constitutivo en la Cámara de Comercio del lugar, significaba la aparición en el mundo jurídico de la nueva entidad.

Comenta esta norma diciendo:

“De lo anterior se deduce que el Decreto 1529 de 1990 y el Decreto Distrital 059 de 1991 se hallan vigentes, salvo en lo que corresponde al reconocimiento de personerías jurídicas, que expresamente fue derogado por el Decreto 2150 de 1995”.

Finaliza citando al solicitante de la consulta, el cual sostiene que existe un vacío normativo respecto de la competencia y el tipo de control que puede realizar la Alcaldía Mayor, a la entidad privada denominada “Red Nacional de Veedurías Ciudadanas” que, según dice, desarrolla actividades en varias partes del país y apoya procesos de veedurías regionales y municipales.

2. INTERROGANTES

El consultante presenta a la Sala los siguientes interrogantes:

“1. Tiene la Alcaldía Mayor de Bogotá, D.C., la competencia para ejercer vigilancia y control sobre las Veedurías Ciudadanas cuyo domicilio sea Bogotá, D.C.?”

2. Constituyen las funciones de vigilancia de la gestión pública que la ley asigna a las Veedurías Ciudadanas, un impedimento para ser vigiladas y controladas bajo el régimen legal vigente para las Asociaciones, Corporaciones, Fundaciones e Instituciones de Utilidad Común, que tengan su domicilio en el Distrito Capital?

3. Qué tipo de control puede ejercer la Alcaldía Mayor de Bogotá sobre las Veedurías Ciudadanas?

4. Puede ejercer la Alcaldía Distrital de Bogotá, funciones de inspección y vigilancia sobre las Veedurías Ciudadanas que se han inscrito en la Cámara de Comercio de Bogotá, pero que operan a nivel municipal o regional y no se hallan inscritas en las Cámaras de Comercio de sus respectivos domicilios?

3. CONSIDERACIONES

3.1 Las veedurías ciudadanas previstas en la Constitución de 1991 como un mecanismo de participación democrática.

Como es sabido, la Constitución de 1991 introdujo, en sustitución de la existente democracia representativa, el concepto de democracia participativa, con miras a “facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la nación”, como se indica en el artículo 2º, dentro de los fines esenciales del Estado colombiano.

Es así como se establecieron diversos mecanismos de participación democrática, como el voto, el plebiscito, el referendo, la consulta popular, el cabildo abierto, la iniciativa legislativa y la revocatoria del mandato, y uno especial que lo constituyen las veedurías ciudadanas, **como forma de vigilancia privada sobre la gestión de las entidades públicas**, y que encuentra su fundamento en los artículos 103 y 270 del ordenamiento superior, que disponen lo siguiente:

“Artículo 103.- (...)
(...)

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”.**

“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” (Resalta la Sala).

La Asamblea Constituyente de 1991 en su deseo de dar un piso jurídico sólido a las figuras de participación democrática, estableció que su regulación debía ser objeto de ley estatutaria (art. 152 literal d) C.P.), norma de mayor rango que la ley ordinaria.

Precisamente, el proyecto de ley “Por la cual se dictan normas sobre mecanismos de participación ciudadana”, que se convertiría en la ley 134 de 1994, recibió el trámite de ley estatutaria y en tal virtud, fue objeto de revisión previa por la Corte Constitucional. La ley en su artículo 100 se ocupó del tema de las veedurías ciudadanas, haciendo referencia a que su reglamentación sería objeto de ley ordinaria, lo cual fue glosado por la Corte en la sentencia C-180 de 1994, donde manifestó:

“(…) el **artículo 100** consagra las denominadas veedurías ciudadanas o juntas de vigilancia a nivel nacional y territorial, constituidas por organizaciones civiles, con el objeto de vigilar la gestión pública, sus resultados y la prestación de los servicios públicos, las cuales ejercerán su vigilancia en aquellos ámbitos, aspectos y niveles en los que en forma total o mayoritaria se empleen recursos públicos, de acuerdo con la Constitución ” y **la ley ordinaria que reglamente el artículo 270 de la Constitución Política.**”

(…)

Empero, **la Corte encuentra inconstitucional** la degradación del rango de la ley que debe ocuparse de desarrollar el inciso final del artículo 103 y el artículo 270 de la Constitución, el que de acuerdo a los preceptos que se estudian, se equipara al de la ley ordinaria.

Tal definición comporta franco desconocimiento de las normas constitucionales mencionadas, a cuyo amparo, el Constituyente inequívocamente quiso vigorizar el significado y alcance del principio democrático y, en consonancia, promover la expansión de las prácticas de participación ciudadana a los procesos de toma de decisiones que tienen lugar en campos de tanta trascendencia para la definición del destino colectivo, como el mismo electoral.

(…)

La trascendencia que tiene la regulación de los mecanismos de participación en planos distintos del político o electoral ha sido previa e inequívocamente decidida por el Constituyente. Este no restringió en el artículo 152, literal d) de la Carta la reserva de ley estatutaria para los mecanismos políticos. **En ningún campo, sea social, administrativo, económico o cultural, tales mecanismos o instituciones son del resorte de la ley ordinaria. Todos lo son de rango estatutario, de manera única y exclusiva.**

(…)

Por manera que su regulación tampoco puede ser materia de delegación en el Ejecutivo, por la vía de las facultades extraordinarias. Se impone, pues, declarar inexecutable la expresión “ordinaria” consignada en los artículos 99 y 100, con la cual se pretendió operar dicha degradación de rango”.

En consecuencia, el citado artículo 100 de la ley 134 de 1994 quedó con el siguiente texto:

“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”.

Pese a esta posición doctrinaria de la Corte Constitucional, el Congreso tramitó posteriormente como ley ordinaria, el proyecto que se convirtió en la ley 563 del 2 de febrero de 2000, “Por la cual se reglamentan las veedurías ciudadanas”, la cual fue declarada inexecutable en sentencia C-1338 de 2000, dado que no revestía el carácter de estatutaria.

Finalmente se expidió la ley estatutaria 850 del 18 de noviembre de 2003, “Por medio de la cual se reglamentan las veedurías ciudadanas”, cuyo proyecto, aprobado por el Congreso, fue objeto de revisión de constitucionalidad por la Corte, mediante la sentencia C-292 del 18 de abril de 2003.

De acuerdo con esta ley, las veedurías ciudadanas constituyen un mecanismo de participación democrática, para vigilar la gestión pública y la correcta aplicación de los recursos oficiales por parte de las diversas entidades estatales y los particulares que cumplen funciones públicas, y pueden ser conformadas por un grupo de ciudadanos directamente (es decir, sin estar organizados como persona jurídica) o funcionar por medio de organizaciones civiles de distinto tipo (las cuales deben contar con personería jurídica).

Es así como el artículo 1º de la ley 850 no las define como entes jurídicos sino como “mecanismos democráticos” de vigilancia de la gestión estatal, para seguir la terminología del artículo 103 de la Carta:

“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.

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 recursos públicos,** con sujeción a lo dispuesto en la presente ley. (...)

(Destaca la Sala)”.

Las veedurías ciudadanas a las que se refiere la ley 850 de 2003, son privadas¹, pese a la denominación de algunas que parecieran ser estatales, y se deben distinguir de las de carácter oficial, como lo es por ejemplo, la Veeduría Distrital, creada por medio del artículo 118 del decreto 1421 de 1993, Estatuto de Bogotá D.C.

Ahora bien, el artículo 2º de la ley 850 dispone lo siguiente:

“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”.**

¹ La ley 472 de 1998 les reconoce legitimación para instaurar las acciones populares, en defensa de los derechos e intereses colectivos, al señalar en el artículo 12-2 que son titulares de estas acciones, las organizaciones no gubernamentales, populares, cívicas **o de índole similar.**

Como se aprecia, esta norma establece dos clases de veedurías ciudadanas según su origen, a saber:

1) Las creadas por un número plural de ciudadanos, caso en el cual éstos constituyen directamente la veeduría sin formar una persona jurídica, eligen democráticamente a los veedores y elaboran un acta de constitución de la veeduría, la cual deben inscribir en la Personería o la Cámara de Comercio respectiva.

2) Las ejercidas por organizaciones civiles, como instituciones comunitarias, profesionales, juveniles, sindicales, benéficas o de utilidad común, no gubernamentales, sin ánimo de lucro.

En este evento, tales organizaciones, al ser entidades privadas sin ánimo de lucro, **ya cuentan con personería jurídica**, la cual surge con la inscripción de la entidad en la Cámara de Comercio de su domicilio, de acuerdo con lo dispuesto por el artículo 40 del decreto ley 2150 de 1995 (Anti-trámites)².

De igual manera, la organización debe elegir a los veedores y si bien el artículo 3º de la ley 850 de 1993 señala, como se verá, que se debe suscribir un acta de constitución de la veeduría, para inscribirla luego en la Personería o la Cámara de Comercio correspondiente, se debe interpretar esta norma de una manera armónica y sistemática con lo dispuesto por el artículo 2º de la misma ley y el artículo 40 del decreto ley 2150 de 1995, para deducir que no se trata de crear otra persona jurídica, que se podría entender así al inscribir un acta de constitución de la veeduría, sino que, si los estatutos de la organización civil no prevén expresamente la realización de labores de veeduría ciudadana³, se haga una reforma estatutaria en la cual se incluya tal objeto de la entidad y se inscriba a

² El artículo 40 del decreto ley 2150 de 1995 establece: **“Artículo 40.- Supresión del reconocimiento de personerías jurídicas.- Suprímese el acto de reconocimiento de personería jurídica de las organizaciones civiles, las corporaciones, las fundaciones, las juntas de acción comunal y de las demás entidades privadas sin ánimo de lucro.**

Para la obtención de su personalidad, dichas entidades se constituirán por escritura pública o documento privado reconocido en el cual se expresará, cuando menos, lo siguiente:

1. El nombre, identificación y domicilio de las personas que intervengan como otorgantes.
2. El nombre.
3. La clase de persona jurídica.
4. El objeto.
5. El patrimonio y la forma de hacer los aportes.
6. La forma de administración con indicación de las atribuciones y facultades de quien tenga a su cargo la administración y representación legal.
7. La periodicidad de las reuniones ordinarias y los casos en los cuales habrá de convocarse a reuniones extraordinarias.
8. La duración precisa de la entidad y las causales de disolución.
9. La forma de hacer la liquidación una vez disuelta la corporación o fundación.
10. Las facultades y obligaciones del revisor fiscal, si es del caso.
11. Nombre e identificación de los administradores y representantes legales.

Las entidades a que se refiere este artículo, formarán una persona distinta de sus miembros o fundadores, individualmente considerados, **a partir de su registro ante la Cámara de Comercio con jurisdicción en el domicilio principal de la persona jurídica que se constituye.** (...)” (Resalta la Sala).

³ Es claro que si los estatutos de la organización civil contemplan dentro de su objeto, las funciones de veeduría ciudadana, al inscribirse la escritura pública o el documento privado reconocido de constitución de esa organización, en la Cámara de Comercio, conforme a lo dispuesto por el artículo 40 del decreto ley 2150 de 1995 (Anti-trámites), para la existencia de la persona jurídica, se está inscribiendo en el mismo momento, el “acta de constitución” de la veeduría, para actuar como tal, según lo establecido por el artículo 3º de la ley 850 de 2003.

continuación en la Cámara de Comercio, conforme lo indica el artículo 42 del citado decreto ley.

No se requiere un acto de autorización o reconocimiento de la veeduría ciudadana dictado por la Administración, sino que la veeduría puede empezar a ejercer sus funciones, con la inscripción en la Personería o la Cámara de Comercio, ya sea del acta de constitución propiamente en el primer caso o de la reforma estatutaria en el segundo⁴.

Sobre el particular, señala el artículo 3º de la ley 850 lo siguiente:

“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.

La inscripción de este documento se realizará ante las personerías municipales o distritales o ante las Cámaras de Comercio, quienes deberán llevar registro público de las veedurías inscritas en su jurisdicción.

En el caso de las comunidades indígenas esta función será asumida por las autoridades propias” (Destaca la Sala).

Cabe anotar que el artículo 100 de la ley 134 de 1994 se refiere únicamente a la segunda clase de veedurías a que se ha hecho mención, ya que señala que las veedurías ciudadanas son constituidas por “organizaciones civiles”, y tal vez es por ello que la Corte Constitucional, en la sentencia de revisión de la ley estatutaria 850, la C-292 de 2003, puso el acento sólo en esta clase de veedurías, para dictaminar que se deben asimilar a las asociaciones privadas sin ánimo de lucro, y en tal virtud, seguir su régimen jurídico, como se verá más adelante, pero es claro que si bien un gran número de veedurías tiene personería jurídica, pueden existir, con la distinción que presenta la citada ley 850, en su artículo 2º, veedurías conformadas por ciudadanos directamente sin constituir una entidad jurídica.

La ley 850 de 2003 regula diversos aspectos de las veedurías ciudadanas, como los principios rectores, las funciones, los derechos, deberes y prohibiciones, las inhabilidades para ser veedor, las redes de veedurías, la red institucional y el Consejo Nacional de Apoyo de las veedurías, pero no se refiere al control y vigilancia sobre sus actividades por parte de entidades públicas, que constituye la cuestión medular de la consulta, de manera concreta en el caso del Distrito Capital de Bogotá.

3.2 La competencia de la Alcaldía Mayor de Bogotá D.C., para ejercer las funciones de control y vigilancia sobre las asociaciones y demás entidades privadas sin ánimo de lucro, domiciliadas en el Distrito Capital, que ejercen las veedurías ciudadanas, y la clase de control.

⁴ Es algo similar a lo que ocurre con los sindicatos de trabajadores y las asociaciones de empleadores, respecto de los cuales la Constitución Política, en el artículo 39 (primer inciso), dispone: “Los trabajadores y empleadores tienen derecho a constituir sindicatos o asociaciones, sin intervención del Estado. **Su reconocimiento jurídico se producirá con la simple inscripción del acta de constitución”.**

La circunstancia de que la ley 850 de 2003 no haya establecido sistemas de control y vigilancia sobre las veedurías ciudadanas por parte de entidades públicas u organismos de control, no significa que éstas se hallen exentas de control estatal, ni que la ley permita una cierta irresponsabilidad jurídica. En efecto, lo que se observa es que el artículo 11 de la ley consagra el principio de responsabilidad de las veedurías en sus actuaciones, así como frente a sus miembros, a la sociedad y al Estado mismo⁵.

Precisamente, al referirse a esta norma, la Corte Constitucional, en la aludida sentencia de revisión C-292/03, manifestó:

“El veedor, (...), no puede ser concebido como un ciudadano que está libre de todo control, pues en todo caso es responsable, políticamente, frente a los demás miembros de la veeduría a la que pertenezca, a la sociedad en general y al Estado.

Interpretaciones aisladas llevarían a plantear que la norma se ocupa de un asunto que no le corresponde a una ley de este tipo, pues el establecimiento de sanciones no es objeto de este proyecto de ley. Pero como se vio anteriormente, una interpretación armónica permite descartar esta hermenéutica y **lleva a concluir que la responsabilidad a que se refiere este artículo debe ser entendida en el marco del objeto de las veedurías. Esta responsabilidad, así como su entendimiento, operan sin perjuicio de eventuales conductas en las que incurra el veedor y sean objeto de otro tipo de regulación o de responsabilidad, por ejemplo en materia penal, que ha de regirse según las normas pertinentes. Por lo anterior, esta disposición será declarada exequible”.**

Por otra parte, se observa respecto de las veedurías ciudadanas 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.

En este punto la Sala coincide con la Corte Constitucional cuando, en la referida sentencia, al analizar el artículo 14 sobre el principio de legalidad⁶, les atribuyó a

⁵ **“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”.**

⁶ **“Artículo 14.- Principio de Legalidad.-** Ya sea en acciones emprendidas en forma directa o acciones adelantadas con el concurso de órganos públicos de control, **las acciones de las veedurías ciudadanas se deben realizar de conformidad con los medios, recursos y procedimientos que ofrecen las leyes y los estatutos de la entidad,** en el caso de las organizaciones de la sociedad civil”.

El principio de legalidad es muy importante, en la medida en que establece que las actuaciones de las veedurías ciudadanas deben ceñirse siempre a la ley y por consiguiente, el ejercicio de su derecho de fiscalización sobre la gestión pública ha de enmarcarse dentro del ordenamiento legal, lo cual significa que deben evitar incurrir en abusos del derecho de petición o en presentación de demandas judiciales sin fundamento jurídico o probatorio. Ciertamente, el artículo 17 de la ley 850 de 2003 dispone que “la información solicitada por las veedurías es de obligatoria respuesta”, y los artículos 34 y 35 de la ley 489 de 1998, el Estatuto de la Administración Pública, establecen el

las veedurías ciudadanas (debiéndose entender más exactamente, como las organizaciones civiles que ejercen las veedurías), el carácter de asociaciones. Sostuvo la Corte:

“(…) la Corte declarará la inconstitucionalidad de la expresión “otros”, pues conduce a asimilar las veedurías a los órganos públicos de control, cuando son resultado del ejercicio de un derecho constitucional y desarrollo del principio de participación de la sociedad en la vigilancia de la gestión pública. **Las veedurías son entes privados y sujetos, en todo aquello que la Constitución y el presente proyecto de ley establece, a las regulaciones y derechos propios de las asociaciones –en el sentido del artículo 38 de la Constitución- de derecho privado**”. (Resalta la Sala).

Al tener las organizaciones civiles que ejercen las veedurías ciudadanas, en su mayoría, el carácter de asociaciones de derecho privado, se sujetan, en el caso del Distrito Capital de Bogotá⁷, a la normatividad del decreto distrital 59 del 21 de febrero de 1991, “Por el cual se dictan normas sobre trámites y actuaciones relacionados con la personería jurídica de entidades sin ánimo de lucro y con el cumplimiento de las funciones de inspección y vigilancia sobre instituciones de utilidad común”, salvo en cuanto se refiere a la expedición de la resolución de reconocimiento de la personería jurídica, pues este trámite, como se vio, fue derogado por el artículo 40 del decreto ley 2150 de 1995 (Anti-trámites).

Es claro que las asociaciones destinadas a adelantar funciones de veedurías ciudadanas en el Distrito Capital, deben conformarse mediante la correspondiente escritura pública o documento privado reconocido, e inscribirse en la Cámara de Comercio de Bogotá, en donde está su domicilio.

deber de las entidades públicas y sus funcionarios, de atender las solicitudes de las veedurías ciudadanas, pero ello se debe entender, lógicamente, dentro de los cauces legales.

⁷ Resulta oportuno señalar que en el caso de los departamentos, se aplican las normas pertinentes del decreto reglamentario 1529 de 1990, “Por el cual se reglamenta el reconocimiento y cancelación de personerías jurídicas de asociaciones o corporaciones y fundaciones o instituciones de utilidad común, en los departamentos”.

Este decreto asigna a los Gobernadores de los departamentos, las funciones de control y vigilancia de las asociaciones, corporaciones, fundaciones e instituciones de utilidad común, domiciliadas en el departamento, que son fundamentalmente, las siguientes, luego de la derogatoria del acto de reconocimiento de la personería jurídica, por el artículo 40 del decreto ley 2150 de 1995:

1) Cancelación de la personería jurídica o mejor, solicitud de cancelación del registro en la Cámara de Comercio respectiva (arts. 7º a 13 dec. 1529/90).

2) Requerimiento y recepción de las reformas estatutarias (arts. 3º y 4º, ibidem).

3) Inscripción de los dignatarios y expedición de los correspondientes certificados (arts. 5º y 6º ibidem).

4) Registro de libros de asociados, de actas de asamblea general y de actas de la junta directiva. En el caso de fundaciones e instituciones de utilidad común, además, el registro de los libros de contabilidad (art. 16 ibidem).

5) Inspección y vigilancia sobre las instituciones de utilidad común, pudiendo ordenar visitas a las dependencias, pedir información y documentos e incluso acudir a asambleas de elección de dignatarios (arts. 23 y 24 ibidem, art. 2º ley 22/87, art. 1º dec. 1318/88).

6) Recepción de los proyectos de presupuesto y los balances de cada ejercicio, de las instituciones de utilidad común (art. 2º dec. 1318/88, modificado por art. 1º dec. 1093/89).

Estas funciones se entienden sin perjuicio de las atribuciones otorgadas a las Cámaras de Comercio, por los artículos 42 y 43 del decreto ley 2150 de 1995, respecto de las entidades privadas sin ánimo de lucro, las cuales se refieren a la inscripción de los estatutos y sus reformas, los nombramientos de administradores y revisores fiscales, los libros, la disolución y liquidación de la persona jurídica, y a la expedición de certificados de existencia y representación legal.

El control, de acuerdo con el decreto distrital 59 de 1991, se refiere fundamentalmente, a las siguientes facultades que tiene la Alcaldía Mayor de Bogotá D.C. sobre las asociaciones, entre otras entidades sin ánimo de lucro:

1) Suspender o cancelar la personería jurídica, “de oficio o a petición de cualquier persona, o de los propios asociados cuando a ello hubiere lugar, además de los casos previstos en la ley, cuando sus actividades se desvíen del objetivo de sus estatutos, se aparten ostensiblemente de los fines que motivaron su creación, incumplan reiteradamente las disposiciones legales o estatutarias que las rijan, o sean contrarias al orden público, a las leyes o a las buenas costumbres” (art. 22, en concordancia con el artículo 4º-a).

Dado el hecho de que el decreto ley 2150 de 1995 (art. 40) suprimió el acto de reconocimiento de la personería jurídica de las entidades sin ánimo de lucro por parte de la autoridad competente, para señalar que el reconocimiento se produce con la inscripción en la Cámara de Comercio del domicilio, las facultades mencionadas se deben entender, en sana lógica, para la suspensión o cancelación de la inscripción en el registro de la Cámara, por incumplimiento de normas legales o por violación de los estatutos.

2) Aprobar las reformas que se introduzcan a los estatutos (arts. 4º-b y 18).

Esta facultad, en el momento actual, ha de entenderse como de requerimiento y recepción de las reformas estatutarias, mas no de aprobación de las mismas, teniendo en consideración que la Corte Constitucional señaló, en la sentencia C-670 de 2005, que la facultad de la autoridad ejecutiva, concedida por el inciso primero del artículo 636 del Código Civil, de aprobar los estatutos de las corporaciones, se entendía derogada por la supresión del acto de reconocimiento de la personería jurídica, dispuesta por el artículo 40 del decreto ley 2150 de 1995.

3) Hacer los registros correspondientes a la inscripción de representantes legales y demás dignatarios o miembros de los órganos directivos y de fiscalización, según los estatutos (arts. 4º-c, 34 a 36 y 45).

4) Expedir certificados sobre la existencia de las asociaciones, nombre, cargo y período de sus representantes legales, dignatarios y demás miembros de los órganos directivos y de fiscalización inscritos, y sobre los demás aspectos que obren en los respectivos expedientes y guarden relación con las determinaciones o hechos que consten en las actas, documentos y estatutos que en ellos reposen (arts. 4º-e y 45).

5) Librar los oficios que consignen las respuestas a las consultas que se formulen, o los que contengan observaciones a las peticiones presentadas, a la documentación que se acompañe a las mismas o a su contenido (arts. 4º-f y 47).

6) Registrar y foliar los libros de actas y los de relación de miembros de las asociaciones (arts. 4º-g y 46).

7) Expedir copias simples o autenticadas de los documentos que hagan parte de los expedientes (arts. 4º-h y 46).

8) Realizar las demás actuaciones, trámites y funciones inherentes a las contempladas en el decreto distrital 59 de 1991 o que se desprendan de ellas (arts. 4º-j y 48).

El mismo decreto señala expresamente cuáles son los funcionarios de la Alcaldía Mayor encargados de cumplir estas funciones.

Resulta oportuno anotar que el ejercicio de las mencionadas funciones por parte de la Alcaldía Mayor, se entiende sin perjuicio de las atribuciones conferidas, respecto de las entidades privadas sin ánimo de lucro, a las Cámaras de Comercio, por los artículos 42 y 43 del decreto ley 2150 de 1995, referentes a la inscripción de los estatutos y sus reformas, los nombramientos de administradores y revisores fiscales, los libros, la disolución y liquidación de tales personas jurídicas, y la expedición de certificados de existencia y representación legal.

Ahora bien, sobre la obligación de las veedurías ciudadanas consignada en el literal g) del artículo 18 de la ley 850 de 2003, según el cual éstas tienen el deber de “informar a las autoridades sobre los mecanismos de financiación y el origen de los recursos con que cuentan para realizar dicha vigilancia”, la Corte, en la nombrada sentencia de revisión, expresó lo siguiente:

“(…) El literal h) establece el deber de las veedurías a informar a las autoridades públicas sobre el origen de sus recursos y los mecanismos de financiación. La Corte Constitucional no encuentra que dicho deber resulte contrario a la Constitución. **Sin embargo, la Corte advierte que el cumplimiento de dicho deber sólo puede demandarse en las condiciones en que los particulares están en la obligación a (sic) suministrar dicha información a organismos de control, pues no existe razón constitucional alguna que justifique un tratamiento diferencial en la materia.** En estas condiciones será declarado exequible” (Destaca la Sala).

En consecuencia, en el caso de las veedurías ciudadanas domiciliadas en el Distrito Capital, corresponderá a la Subdirección de Personas Jurídicas, de la Secretaría General de la Alcaldía Mayor, la recepción de los mencionados informes, así como también de los balances y estados financieros de las asociaciones, las instituciones de utilidad común⁸ o en general de las entidades sin ánimo de lucro, que ejercen las veedurías, los cuales deben elaborar anualmente, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 22, 33 y 114 del decreto 2649 de 1993, “Por el cual se reglamenta la contabilidad en general y se expiden los principios o normas de contabilidad generalmente aceptados en Colombia”.

Conviene anotar que si tales veedurías, o más precisamente, las asociaciones u organizaciones que ejercen las veedurías, reciben de alguna manera, recursos públicos, éstos deben ser objeto de control fiscal, por parte de la Contraloría respectiva, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 2º de la ley 42 de 1993 y demás normas concordantes.

3.3 El control se ejerce sobre las asociaciones y demás entidades sin ánimo de lucro que practican las veedurías ciudadanas, en razón de su domicilio en el Distrito Capital, independientemente de que ellas efectúen también veeduría ciudadana a nivel regional o en otros municipios y no se encuentren inscritas en las Cámaras de Comercio de éstos. Competencia concurrente de los respectivos Gobernadores.

⁸ Es obligación de los representantes legales de las instituciones de utilidad común, presentar a estudio y consideración, de la Alcaldía Mayor de Bogotá D.C., “los proyectos de presupuesto y los balances de cada ejercicio, con arreglo a las normas vigentes sobre la materia” (Art. 2º del decreto 1318 de 1988, modificado por el art. 1º del decreto 1093 de 1989).

Se indaga en la consulta acerca de si la Alcaldía Mayor de Bogotá puede ejercer funciones de “inspección” y vigilancia sobre las veedurías ciudadanas inscritas en la Cámara de Comercio de Bogotá D.C., y que operan, además, a nivel de otros municipios y regiones sin estar inscritas en las Cámaras de Comercio de esos municipios.

Al respecto, es preciso anotar que la Alcaldía Mayor sí está facultada para ejercer funciones de control y vigilancia, conforme a lo expresado, sobre las veedurías que son ejercidas por asociaciones u otras entidades sin ánimo de lucro. El fundamento legal es el hecho de que éstas tienen su domicilio en el Distrito Capital, siendo este factor territorial, determinante para la aludida competencia de la autoridad distrital, según lo dispuesto por el artículo 1º del citado decreto 59:

“Artículo 1º.- El presente Decreto regula los trámites y actuaciones relacionados con la personería jurídica de **las asociaciones**, corporaciones, fundaciones e instituciones de utilidad común, **con domicilio en Bogotá**, a las cuales se refiere la Ley 22 de 1987 y el Decreto 525 de 1990, y con el cumplimiento de las funciones de inspección y vigilancia sobre instituciones de utilidad común delegadas por el Gobierno Nacional”. (Resalta la Sala).

Es claro, entonces que, la Alcaldía Mayor tiene competencia para ejercer las funciones de control y vigilancia, sobre las veedurías ciudadanas que se encuentran domiciliadas en Bogotá D.C. e inscritas en la Cámara de Comercio de esta ciudad, en razón de la naturaleza jurídica de asociaciones u otras entidades sin ánimo de lucro ejecutoras de tales mecanismos democráticos, y de su domicilio en el Distrito Capital, independientemente de que dichas veedurías realicen, además, labores de fiscalización a nivel regional o en otros municipios y no estén registradas en las Cámaras de Comercio de éstos.

Ahora bien, si se observa que las veedurías, al extender su campo de acción a otros niveles territoriales, han instalado dependencias, sedes u oficinas, que pudieran considerarse como domicilios de las mismas, se debe inferir que los Gobernadores de los Departamentos respectivos, dentro de su órbita de competencias conferidas por los decretos 1318 de 1988, 1093 de 1989 y 1529 de 1990, pueden ejercer funciones de vigilancia y control respecto de ellas, presentándose así, en este caso, una competencia concurrente con la Alcaldía Mayor de Bogotá D.C.

3.4 Las funciones de vigilancia de las veedurías ciudadanas sobre la gestión pública, no constituyen un impedimento para el control y vigilancia de la Alcaldía Mayor.

Se pregunta en la consulta si las funciones de vigilancia que la ley asigna a las veedurías ciudadanas sobre la gestión pública, constituyen un impedimento para ser controladas y vigiladas por la autoridad distrital, de acuerdo con el régimen jurídico de las asociaciones, entre otras instituciones sin ánimo de lucro, en el caso de las que tienen su domicilio en el Distrito Capital.

Al respecto, considera esta Sala, que las funciones de vigilancia de la gestión pública que cumplen las veedurías, no constituyen un impedimento para que la Alcaldía Mayor de Bogotá D.C. ejerza, a su vez, las facultades de control y vigilancia sobre las veedurías ciudadanas, por cuanto dichas facultades se desprenden directamente de la normatividad a que se ha hecho referencia, sin que estén supeditadas o condicionadas a otras exigencias para su ejercicio, de manera

que la Alcaldía las ejecuta autónomamente en su carácter de autoridad administrativa territorial.

En realidad, como se indicó, las dos clases de funciones son distintas, pues unas son las asignadas por la ley 850 de 2003 a las veedurías ciudadanas, para la vigilancia de la gestión pública, y otras las atribuidas por el decreto distrital 59 de 1991, a la Alcaldía Mayor, para el control y vigilancia de las asociaciones y otras entidades sin ánimo de lucro, que ejercen las veedurías, según se vio.

La situación bajo estudio es comparable, guardadas las diferencias, con el llamado control recíproco que existe entre la Contraloría General de la República y la Auditoría General de la República en el ejercicio de sus competencias de control simultáneo de una entidad frente a la otra y viceversa. Sobre tal fenómeno, la Corte Constitucional ha dicho que su ejercicio no puede constituir un impedimento o una interferencia para que estas entidades cumplan su deber y realicen el control recíproco que les asigna la normatividad constitucional y legal.

Así se expresó la Corte:

“Vigilancia de la gestión fiscal que realiza la Auditoría General de la República que le corresponde ejercer a la Contraloría General de la República bajo los mismos parámetros y condiciones que se aplican respecto de todos los sujetos de control fiscal, y que como tal, no puede considerarse interfiere la autonomía e independencia que le ha sido reconocida a aquella entidad para realizar la vigilancia de la gestión fiscal de ésta, pues **tanto la Contraloría como la Auditoría tienen demarcada su competencia recíproca, única y exclusivamente respecto de la gestión fiscal que cada una realiza, sin que, ni la una ni la otra, puedan invadir o entrometerse en el ejercicio de la misión constitucional que a cada una de ellas le ha entregado la Constitución; por lo tanto, cada una de ellas debe establecer criterios de control fiscal que no impliquen la determinación de las funciones del otro o la intromisión en ellas**”.

3.5 El control y vigilancia sobre las veedurías integradas por un número plural de ciudadanos, sin constituir una persona jurídica.

La Sala observa que respecto de las veedurías integradas directamente por un grupo de ciudadanos, sin que hayan constituido una persona jurídica, existe el principio de responsabilidad, a que se hizo referencia, y según el cual, las veedurías ciudadanas tienen la obligación de responder en cada una de sus actuaciones, ante sus miembros, la sociedad y el Estado, y en consecuencia, su proceder ante las autoridades públicas debe ser siempre claro y ajustado a derecho.

Adicionalmente, tienen el deber de informar a las autoridades sobre sus mecanismos de financiación y el origen de los recursos con que cuentan para realizar su labor, conforme a lo dispuesto por el literal g) del artículo 18 de la ley 850.

Tal información en el caso de estas veedurías integradas por un número plural de ciudadanos, sin formar una persona jurídica, debe entregarse a un organismo de control, como lo expresa la Corte en la sentencia C-292/03, vale decir, a la Contraloría respectiva, cuya función, en sana lógica, no se limita a recibir simplemente dicha información, sino a efectuar el control y vigilancia de la misma.

LA SALA RESPONDE

1. La Alcaldía Mayor de Bogotá D.C. tiene competencia para ejercer control y vigilancia sobre las asociaciones y demás entidades sin ánimo de lucro que ejercen funciones de veedurías ciudadanas, cuyo domicilio sea la ciudad de Bogotá D.C.

Respecto de las veedurías integradas por un número plural de ciudadanos, sin constituir una persona jurídica, que se encuentren inscritas en la Personería Distrital o la Cámara de Comercio de Bogotá, corresponde a la Contraloría Distrital, el control y vigilancia de la información sobre sus mecanismos de financiación y el origen de sus recursos.

2. Las funciones de vigilancia de la gestión pública asignadas legalmente a las veedurías ciudadanas, no constituyen un impedimento para que las asociaciones y demás entidades privadas sin ánimo de lucro, domiciliadas en el Distrito Capital, que realizan tales veedurías, sean controladas y vigiladas por la Alcaldía Mayor de Bogotá D.C., de acuerdo con el régimen jurídico establecido para dichas entidades.

3. El control y vigilancia ejercido por la Alcaldía Mayor de Bogotá D.C., sobre las asociaciones y demás entidades privadas sin ánimo de lucro que realizan las veedurías ciudadanas, es el establecido en el decreto distrital 59 de 1991, salvo en lo relativo al acto de reconocimiento de la personería jurídica de tales entidades, el cual fue suprimido por el artículo 40 del decreto ley 2150 de 1995 (Anti-trámites).

4. La Alcaldía Mayor de Bogotá D.C. ejerce funciones de control y vigilancia sobre las asociaciones y demás entidades privadas sin ánimo de lucro, inscritas en la Cámara de Comercio de Bogotá, que realizan las veedurías ciudadanas, independientemente de que ellas también efectúen veeduría ciudadana a nivel regional o en otros municipios, mediante la instalación de sedes u oficinas, que constituyan domicilios, caso en el cual, los respectivos Gobernadores ejercen, igualmente, esas funciones sobre tales entidades.

Transcríbese al señor Ministro del Interior y de Justicia. Igualmente, envíese copia a la Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República.

FLAVIO A. RODRIGUEZ ARCE
Presidente de la Sala

GUSTAVO E. APONTE SANTOS

LUIS FERNANDO ALVAREZ JARAMILLO

ENRIQUE J. ARBOLEDA PERDOMO

LIDA YANNETTE MANRIQUE ALONSO
Secretaria de la Sala