



170

Radicado: 13-001-23-33-000-2018-00822-00
Demandante: GOBERNADOR DEL BOLÍVAR

Cartagena de Indias D. T. y C., veintiocho (28) de febrero dos mil diecinueve (2019)

I.- IDENTIFICACIÓN DEL PROCESO, RADICACIÓN Y PARTES INTERVINIENTES

Medio de control	OBSERVACIONES
Radicado	13-001-23-33-000-2018-00822-00
Demandante	GOBERNADOR DEL BOLÍVAR
Demandado	ACUERDO No. 014 del 26 DE OCTUBRE DE 2018, - POR MEDIO DEL CUAL SE ESTABLECE EL REGLAMENTO INTERNO DEL CONCEJO DE CARTAGENA DE INDIAS, DISTRITO TURÍSTICO Y CULTURAL Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES-
Magistrado Ponente	ROBERTO MARIO CHAVARRO COLPAS
Tema	Estatutos del Concejo

II.- PRONUNCIAMIENTO EN ÚNICA INSTANCIA

Procede la Sala a resolver las observaciones formuladas por el Secretario del Interior (E) del Departamento de Bolívar al Acuerdo No. 014, 26 de octubre de 2018, - Por medio del cual se establece el reglamento interno del Concejo de Cartagena de Indias, Distrito Turístico y Cultural y se dictan otras disposiciones-

III.- ANTECEDENTES

- La petición (fl. 2)

El precitado funcionario de la Gobernación de Bolívar, presentó observaciones contra el Acuerdo, por considerarlo contrario al ordenamiento legal vigente, motivo por el cual solicita que se declare su invalidez.

La petición en concreto se contrajo a (se transcribe literalmente):

"solicitamos al honorable Tribunal declarar la invalidez de los art. 79, 80, 141, 173, y 175 del acuerdo, por las razones expuestas."

- Normas violadas y concepto de la violación

Considera que el Acuerdo objeto de observaciones, es contrario a lo preceptuado en el art. 6 de la C.P; art. 73 de la ley 136 de 1994 y el 6º de ley 1904 de 2018.





Como fundamento de la violación, manifiesta que con el Acuerdo objeto de observaciones, se violan las normas referidas, por las siguientes razones:

"Estudiado el acuerdo de la referencia, se observa que los art. 79 y 80 establecen que el voto en blanco se tendrá en cuenta para determinar el quorum para la toma de decisión, mas no para determinar la mayoría en las votaciones y que cualquier concejal podrá solicitar a la presidencia permiso para no participar en una votación, ya sea permaneciendo en el recinto o retirándose de él, lo que constituye una sustracción al deber legal de los concejales, que es votar los proyectos de acuerdos municipales negativa o positivamente, pero el concejo no puede por vía del reglamento del concejo establecer lo que la ley no ha contemplado para el ejercicio de las conclusiones que como concejales le corresponde, estableciendo el voto en blanco y los permisos para no votar, figura que no aparecen contempladas o autorizadas por la ley y que en consecuencia no pueden contemplarse en el reglamento del concejo municipal.

(...)

De otra parte, el art. 141 establece el recurso de apelación para los acuerdos que fueren negados en primer debate (comisión), estableciendo que le autor de la iniciativa tiene cinco días para acudir ante la plenaria, conformando una comisión accidental para que estudie el recurso y se someta a la plenaria el concepto de la comisión, que sea quien decida si se somete o no a consideración de otra comisión permanente para que se surta el primer debate. (...)

No está contemplado el recurso de apelación para estos eventos en el régimen municipal aplicable a las decisiones que tome el concejo en el estudio de un proyecto de acuerdo.

Finalmente, a pesar de haberse contemplado la aplicación de la analogía para elegir Contralor Distrital con fundamento en el parágrafo transitorio del art. 12 de la ley 1904 de 2018, se dejó en cabeza de la mesa directiva su reglamentación, según lo expresado en el parágrafo del artículo 173 del acuerdo y en el 1275 ibidem se prevé la conformación de listas, sin especificar el número de sus integrantes, conforme a lo dispuesto en el artículo 3 de la ley 1904 de 2018."

- Intervenciones

DISTRITO DE CARTAGENA.

"(...) que para el caso de las votaciones que realicen los miembros de Concejo Distrital, la norma local le reconoce la posibilidad de votar en blanco en cualquier tipo de elecciones, en el sentido de que el voto se tendrá en cuenta para determinar el quorum en la toma de decisiones, lo cual significa que tales votos se contabilizan para establecer si existió o el quorum decisorio exigido en las normas, así, los votos en blanco son reconocidos únicamente para establecer el quorum exigido en la ley, para la realización de la asamblea pública que exige un quorum mínimo arcial.

(...)

Sobre el art. 80 del Acuerdo n° 014 del 26 de octubre de 2018, en relación con esta disposición, nuevamente manifestamos que esta es una de las disposiciones que obedecen al diario transcurrir de las sesiones y que son situaciones prácticas y fácticas que no pueden ser desconocidas, por lo cual deben ser reguladas; y que son causales o figuras distintas a la declaración de impedimento ni son salvamento de votos, como erróneamente lo interpreta la gobernación en su objeción.

(...)

En el estudio del presente postulado se puede observar que se redactó respetando el espíritu del legislador art. 166 ley 5 de 1992 que trae esta figura y con ello se respecto a el constituyente que quiso con ello expresar que la decisión de la comisión de rechazar el proyecto que puede ser objeto de nuevo estudio o examen por parte de las plenarias del





Consejo Distrital, según el caso, las que después de evaluar y sopesar en forma razonada todos los motivos que se adujeron para adoptar esa medida, decidirán si la confirman o revocan. Sin embargo, como en el estatuto supremo no se señaló el instrumento o mecanismo por medio del cual el interesado podía hacer uso de esta prerrogativa, el legislador estatuyó en la norma el recurso de apelación con esa finalidad, lo cual no vulnera la constitución.

(...)

Frente la observación planteada en contra de los artículos 173 y 175 del acuerdo 014 de 2018, en relación a la elección del Contralor del Distrito de Cartagena, es del caso señalar que no entiende la Corporación, el objeto y el por qué se hace una observación en cuanto a que no se señaló el número de personas que integran la lista de elegibles; o que se dejaba en cabeza de la Mesa Directiva del Concejo Distrital lo atinente a la reglamentación del proceso de convocatoria. Debe indicarse que el espíritu de este articulado siempre ha estado en observancia de las normas que rigen el tema y es el mismo parágrafo del art. 173 que así lo indica, como quera que se señala que la actuación se ceñirá conforme a lo que se establece en la ley."

CONCEJO DISTRITAL DE CARTAGENA

"(...) me opongo a la pretensión de la demandante declarar la invalidez de los artículos 79, 80, 141, 173 y 175 Acuerdo n° 014 de 26 de octubre de 2018 del Concejo Distrital de Cartagena (...) toda vez que el mismo está en consonancia con la Constitución, la ley por carecer las pretensiones de la demanda de fundamentos jurídicos.

- Actuación procesal

Mediante auto del 11 de enero de 2019, se admitió la observación de la referencia, ordenando dar el trámite correspondiente a la misma, ordenándose la notificación al Agente del Ministerio Público y la fijación en lista por el término de diez (10) días.

El proceso fue fijado en lista, entre el 22 de enero y el 18 de febrero de 2019.

IV.- CONTROL DE LEGALIDAD

No se advierten irregularidades sustanciales o procedimentales que conlleven a decretar la nulidad total o parcial de lo actuado, al observarse el cumplimiento de lo dispuesto por el artículo 121 del Decreto 1333 de 1986. No se hizo necesario agotar el término previsto para la etapa de pruebas, toda vez que las allegadas son de tipo documental sin que se requiera de la práctica de otras probanzas¹.

¹ D 1333 de 1986. **Artículo 121°.**- Al escrito de que trata el artículo anterior, en el Tribunal Administrativo se dará el siguiente trámite: 1. Si el escrito reúne los requisitos de ley, el Magistrado sustanciador ordenará que el negocio se fije en lista por el término de diez (10) días durante los cuales el fiscal de la corporación y cualquiera otra persona podrán intervenir para defender o impugnar la constitucionalidad o legalidad del acuerdo y solicitar la práctica de pruebas. 2. Vencido el término de fijación en lista se decretarán las pruebas pedidas por el Gobernador y los demás intervinientes. Para la práctica de las mismas se señalará término no superior a diez (10) días. 3. Practicadas las pruebas pasará el asunto al Despacho para fallo. El Magistrado dispondrá de diez (10) días para la elaboración de la ponencia y el Tribunal de otros diez (10) días para decidir. Contra esta decisión, que produce efectos de cosa juzgada en relación con los preceptos constitucionales y legales confrontados, no procederá recurso alguno





V.- CONSIDERACIONES DE LA SALA

5.1. Competencia

Es competente este Tribunal para resolver en única instancia el asunto de la referencia, de conformidad con lo dispuesto en el numeral 4 del artículo 151 de la Ley 1437 de 2011, por tratarse de observaciones formuladas por el Gobernador del Departamento de Bolívar acerca de la constitucionalidad y legalidad de un Acuerdo Municipal.

5.2. De la legitimación en la causa por activa.

Dado que la observación no es presentada directamente por el señor Gobernador del Departamento de Bolívar, es menester analizar si está legitimado el actor para el efecto.

Sobre el tema enunciado el Consejo de Estado ha manifestado² lo siguiente:

"...La legitimación en la causa por activa, en términos generales, hace referencia a la relación sustancial que debe existir entre las partes en el proceso y el interés sustancial del litigio, de tal manera que aquella persona que ostenta la titularidad de la relación jurídica material, es a quien habilita la ley para actuar procesalmente.

Al respecto, la Sección Tercera de esta corporación se ha manifestado en los siguientes términos:

"[L]a legitimación en la causa por activa es la identidad del demandante con la persona a quien la ley le otorga la vocación jurídica para reclamar la titularidad de un derecho"⁸

"En relación con la legitimación en la causa por activa tratándose de la acción de reparación directa, tanto la jurisprudencia reiterada y uniforme de la Sección Tercera del Consejo de Estado, como la jurisprudencia constitucional, han señalado que se trata de un presupuesto necesario para proferir sentencia de fondo que se satisface, simplemente, con que se invoque y acredite en el respectivo proceso la condición de perjudicado o de damnificado por la acción o la omisión a la cual se atribuya o se impute jurídicamente la producción del daño cuya reparación se reclama"⁹ (se resalta). (...).

Ahora bien, respecto de la naturaleza jurídica de la legitimación en la causa, esta Sala, en sentencia proferida el 28 de julio de 2011, manifestó lo siguiente:

"Constituye postura sólidamente decantada por la jurisprudencia de esta Sala aquella consistente en excluir la figura de la falta de legitimación en la causa de las excepciones de fondo que puedan formularse dentro del proceso, comoquiera que estas, a diferencia de aquélla, enervan la pretensión procesal en su contenido, pues tienen la potencialidad de extinguir, parcial o totalmente, la súplica elevada por el actor, en tanto que la legitimación en la causa constituye una condición anterior y necesaria, entre otras, para dictar sentencia de mérito favorable al demandante o al demandado.

² Auto de 13 de agosto de 2014, expediente 2013-00188, proferido por el Consejo de Estado - Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección A.



Clarificando, entonces, en relación con la naturaleza jurídica de la noción de legitimación en la causa, que la misma no es constitutiva de excepción de fondo sino que se trata de un presupuesto necesario para proferir sentencia de mérito favorable ora a las pretensiones del demandante, bien a las excepciones propuestas por el demandado, resulta menester señalar, adicionalmente, que se ha diferenciado entre la legitimación de hecho y la legitimación material en la causa. La primera se refiere a la relación procesal que se establece entre el demandante y el demandado por intermedio de la pretensión procesal, es decir, se trata de una relación jurídica nacida de la atribución de una conducta en la demanda y de la notificación del libelo inicial al demandado, de manera que quien cita a otro y le endilga la conducta, actuación u omisión que dan lugar a que se incoe la acción, está legitimado de hecho por activa y aquél a quien se cita y se le atribuye la referida acción u omisión, resulta legitimado de hecho y por pasiva, después de la notificación del auto admisorio de la demanda.

Por su parte, la legitimación material en la causa alude a la participación real de las personas en el hecho que origina la presentación de la demanda, independientemente de que las dichas personas no hayan demandado o que hayan sido demandadas. De ahí que la falta de legitimación material en la causa, por activa o por pasiva, no enerve la pretensión procesal en su contenido, como sí lo hace una excepción de fondo. (...).

El numeral 10 del artículo 305 constitucional atribuye la función de revisar los acuerdos municipales a los Gobernadores en los siguientes términos: "Son atribuciones del gobernador: "(...) 10. Revisar los actos de los concejos municipales y de los alcaldes y, por motivos de inconstitucionalidad o ilegalidad, remitirlos al Tribunal competente para que decida sobre su validez".

A su turno, el artículo 94 del Decreto 1222/86 – Código de Régimen Departamental -, establece lo siguiente: "Son atribuciones del gobernador: (...) 8. Revisar los actos de los concejos municipales y de los alcaldes y por motivos de inconstitucionalidad o ilegalidad remitirlos al tribunal competente para que decida sobre su validez".

El Decreto 1333/86 – Código de Régimen Municipal -, por su parte, establece:

"Artículo 118º.- Son atribuciones del Gobernador: (...).

8º Revisar los actos de los Concejos Municipales y de los alcaldes y por motivos de inconstitucionalidad o ilegalidad remitirlos al Tribunal competente para que decida sobre su validez. (Artículo 194, ordinal 8, de la Constitución Política).

Artículo 119º.- Si el Gobernador encontrare que el acuerdo es contrario a la Constitución, la ley o la ordenanza, lo remitirá, dentro de los veinte (20) días siguientes a la fecha en que lo haya recibido, al Tribunal de lo Contencioso Administrativo para que éste decida sobre su validez.

Artículo 120º.- El Gobernador enviará al Tribunal copia del acuerdo acompañado de un escrito que contenga los requisitos señalados en los numerales 2 a 5 del artículo 137 del Código Contencioso Administrativo (Decreto 01 de 1984). El mismo día en que el Gobernador remita el Acuerdo al Tribunal, enviará copia de su escrito a los respectivos alcalde, personero y Presidente del Concejo para que éstos, si lo consideran necesario, intervengan en el proceso. "





De acuerdo con las normas constitucionales y legales transcritas es evidente que la única persona habilitada para presentar observaciones en torno a los acuerdos aprobados por los concejos dentro de los 20 días siguientes a su recibo y, por tanto, legitimado materialmente por activa para acudir a los Tribunales Administrativos en demanda de pronunciamiento sobre su constitucionalidad y legalidad, es el Gobernador del Departamento respectivo, **aunque con fundamento en los artículos 209 y 211 superiores y en la Ley 489 de 1998 los Gobernadores pueden delegar esa función,** atendiendo los siguientes lineamientos:

*"Artículo 9º.- **Delegación.** Las autoridades administrativas, en virtud de lo dispuesto en la Constitución Política y de conformidad con la presente Ley, podrán mediante acto de delegación, transferir el ejercicio de funciones a sus colaboradores o a otras autoridades, con funciones afines o complementarias.*

Sin perjuicio de las delegaciones previstas en leyes orgánicas, en todo caso, los ministros, directores de departamento administrativo, superintendentes, representantes legales de organismos y entidades que posean una estructura independiente y autonomía administrativa podrán delegar la atención y decisión de los asuntos a ellos confiados por la ley y los actos orgánicos respectivos, en los empleados públicos de los niveles directivo y asesor vinculados al organismo correspondiente, con el propósito de dar desarrollo a los principios de la función administrativa enunciados en el artículo 209 de la Constitución Política y en la presente Ley.

Parágrafo.- Los representantes legales de las entidades descentralizadas podrán delegar funciones a ellas asignadas, de conformidad con los criterios establecidos en la presente Ley, con los requisitos y en las condiciones que prevean los estatutos respectivos.

*Artículo 10º.- **Requisitos de la delegación.** En el acto de la delegación, que siempre **será escrito, se determinará la autoridad delegataria y las funciones o asuntos específicos cuya atención y decisión se transfieren.***

El Presidente de la República, los ministros, los directores de departamento administrativo y los representantes legales de entidades descentralizadas deberán informarse en todo momento sobre el desarrollo de las delegaciones que hayan otorgado e impartir orientaciones generales sobre el ejercicio de las funciones delegadas.

Artículo 11º.- Funciones que no se pueden delegar. Sin perjuicio de lo que sobre el particular establezcan otras disposiciones, no podrán transferirse mediante delegación:

- 1. La expedición de reglamentos de carácter general, salvo en los casos expresamente autorizados por la ley.*
- 2. Las funciones, atribuciones y potestades recibidas en virtud de delegación.*
- 3. Las funciones que por su naturaleza o por mandato constitucional o legal no son susceptibles de delegación."*

En el asunto de marras, se tiene que la demanda no fue presentada por el Gobernador del Departamento de Bolívar sino por el Secretario del Interior (E) Dr. PEDRO CASTILLO GONZALEZ, quien acompañó a la misma, no solo la copia de la





resolución de encargo (fl.15-16) con su respectiva acta de posesión en el cargo (fl. 17), sino además la del acto de delegación de la función, constate en "hacer la revisión jurídica a los actos que aprueben los Consejos de los Municipios del Departamento de Bolívar y los que emitan sus alcaldes y la facultad de remitirlos al Tribunal Administrativo de Bolívar por motivos de inconstitucionalidad o legalidad, para que se decida sobre su validez" y comprendido en el Decreto No. 49 del 25 de enero del 2016 (fl. 18).

Por lo anterior, es menester colegir que en el presente asunto se da la legitimación en la causa por activa, pues existe acto de delegación de la función proferido por el Gobernador del Departamento de Bolívar para buscar, previo el trámite correspondiente, la invalidez del acuerdo enjuiciado.

5.3. Temporalidad de las observaciones

El artículo 119 del Decreto 1333 de 1986, por el cual se expide el Código de Régimen Municipal, en su artículo 119, preceptúa:

"ARTICULO 119. Si el Gobernador encontrare que el acuerdo es contrario a la Constitución, la ley o la ordenanza, lo remitirá, dentro de los veinte (20) días siguientes a la fecha en que lo haya recibido, al Tribunal de lo Contencioso Administrativo para que éste decida sobre su validez".

Conforme a la norma anterior, se tiene entonces que el Gobernador cuenta con veinte (20) días, siguientes a la fecha en la cual recibe el acuerdo objeto de observaciones, para remitirlo al Tribunal competente.

En el caso objeto de estudio, a folio 7 del expediente aparece constancia de recibido del acuerdo objeto de observaciones en la Gobernación de Bolívar el 20 de noviembre de 2018, y el escrito de observaciones fue presentado el 13 de diciembre de 2018 (fl. 1), luego es menester inferir que se interpuso dentro del término de veinte (20) días que consagra la norma antes citada, siendo que el mismo fenecía el 18 de diciembre de 2018.

5.4. Problema Jurídico

Debe establecer la Sala si hay lugar a declarar la invalidez de los artículos 79,80, 141, 173, y 175, del Acuerdo N° 014 del 26 de octubre de 2018 del Concejo Distrital de Cartagena – Bolívar, por violar el art. 6 de la C.P, el art. 6 de la ley 1904 de 2018 y 73 de la ley 136 de 1994.

5.5. Tesis

La Sala declarará la invalidez del artículo 141 del Acuerdo N° 014 del 26 de octubre de 2018, - Por medio del cual se establece el reglamento interno del Concejo





de Cartagena de Indias, Distrito Turístico y Cultural y se dictan otras disposiciones, por estar en contraposición de las disposiciones constitucionales y legales.

Y condicionará la validez de los artículos 79, 80, 173 y 175 de ese texto normativo.

5.6. Análisis normativo y jurisprudencial.

El artículo 313 de la Constitución Política establece las competencias de los Concejos, de la manera que sigue:

"Artículo 313. Corresponde a los concejos:

- 1. Reglamentar las funciones y la eficiente prestación de los servicios a cargo del municipio.*
- 2. Adoptar los correspondientes planes y programas de desarrollo económico y social y de obras públicas.*
- 3. Autorizar al alcalde para celebrar contratos y ejercer pro t mpore precisas funciones de las que corresponden al Concejo.*
- 4. Votar de conformidad con la Constitución y la ley los tributos y los gastos locales.*
- 5. Dictar las normas orgánicas del presupuesto y expedir anualmente el presupuesto de rentas y gastos.*
- 6. Determinar la estructura de la administración municipal y las funciones de sus dependencias; las escalas de remuneración correspondientes a las distintas categorías de empleos; crear, a iniciativa del alcalde, establecimientos públicos y empresas industriales o comerciales y autorizar la constitución de sociedades de economía mixta.*
- 7. Reglamentar los usos del suelo y, dentro de los límites que fije la ley, vigilar y controlar las actividades relacionadas con la construcción y enajenación de inmuebles destinados a vivienda.*
- 8. Elegir Personero para el período que fije la ley y los demás funcionarios que está determine.*
- 9. Dictar las normas necesarias para el control, la preservación y defensa del patrimonio ecológico y cultural del municipio.*
- 10. Las demás que la Constitución y la ley le asignen. Acto Legislativo 01 de 2007, artículo 6 . Adiciónense al artículo 313 de la Constitución Política de Colombia con estos numerales.*
- 11. En las capitales de los departamentos y los municipios con población mayor de veinticinco mil habitantes, citar y requerir a los secretarios del despacho del alcalde para que concurran a las sesiones. Las citaciones deberán hacerse con una anticipación no menor de cinco (5) días y formularse en cuestionario escrito. En caso de que los Secretarios no concurran, sin excusa aceptada por el Concejo Distrital o Municipal, este podrá proponer moción de censura. Los Secretarios deberán ser oídos en la sesión para la cual fueron citados, sin perjuicio de que el debate continúe en las sesiones posteriores por decisión del concejo. El debate no podrá extenderse a asuntos ajenos al cuestionario y deberá encabezar el orden del día de la sesión. Los concejos de los demás municipios, podrán citar y requerir a los Secretarios del Despacho del Alcalde para que concurran a las sesiones. Las citaciones deberán hacerse con una anticipación no menor de cinco (5) días y formularse en cuestionario escrito. En caso de que los Secretarios no concurran, sin*





TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE BOLÍVAR
SENTENCIA No. 6/2019
SALA DE DECISIÓN No. 001

SIGCMA

Radicado: 13-001-23-33-000-2018-00822-00
Demandante: GOBERNADOR DEL BOLÍVAR

excusa aceptada por el Concejo Distrital o Municipal, cualquiera de sus miembros podrá proponer moción de observaciones que no conlleva al retiro del funcionario correspondiente. Su aprobación requerirá el voto afirmativo de las dos terceras partes de los miembros que integran la corporación.

12. Proponer moción de censura respecto de los Secretarios del Despacho del Alcalde por asuntos relacionados con funciones propias del cargo o por desatención a los requerimientos y citaciones del Concejo Distrital o Municipal. La moción de censura deberá ser propuesta por la mitad más uno de los miembros que componen el Concejo Distrital o Municipal. La votación se hará entre el tercero y el décimo día siguientes a la terminación del debate, con audiencia pública del funcionario respectivo. Su aprobación requerirá el voto afirmativo de las dos terceras partes de los miembros que integran la Corporación. Una vez aprobada, el funcionario quedará separado de su cargo. Si fuere rechazada, no podrá presentarse otra sobre la misma materia a menos que la motiven hechos nuevos. La renuncia del funcionario respecto del cual se haya promovido moción de censura no obsta para que la misma sea aprobada conforme a lo previsto en este artículo."

El art. 32 de la ley 136 de 1994, modificado por el art. 18 de la Ley 1551 de 2012, establece las atribuciones de los Concejos Municipales, las cuáles son las siguientes:

"Artículo 32º.- Atribuciones. Modificado por el art. 18, Ley 1551 de 2012. Además de las funciones que se le señalan en la Constitución y la Ley, son atribuciones de los concejos las siguientes:

Artículo 18. El artículo 32 de la Ley 136 de 1994 quedará así:

Artículo 32. Atribuciones. Además de las funciones que se le señalan en la Constitución y la ley, son atribuciones de los concejos las siguientes.

1. Disponer lo referente a la policía en sus distintos ramos, sin contravenir las leyes y ordenanzas, ni los decretos del Gobierno Nacional o del Gobernador respectivo.
 2. Exigir informes escritos o citar a los secretarios de la Alcaldía, Directores de departamentos administrativos o entidades descentralizadas del orden municipal, al contralor y al personero, así como a cualquier funcionario municipal, excepto el alcalde, para que haga declaraciones orales sobre asuntos relacionados con la marcha del municipio.
- Igualmente, los concejos municipales podrán invitar a los diferentes funcionarios del Orden Departamental, así como a los representantes legales de los organismos descentralizados y de los establecimientos públicos del orden nacional, con sedes en el respectivo departamento o municipio, en relación con temas de interés local.
3. Reglamentar la autorización al alcalde para contratar, señalando los casos en que requiere autorización previa del Concejo.
 4. Autorizar al alcalde para delegar en sus subalternos o en las juntas administradoras locales algunas funciones administrativas distintas de las que dispone esta ley.
 5. Determinar la nomenclatura de las vías públicas y de los predios o domicilios.
 6. Establecer, reformar o eliminar tributos, contribuciones, impuestos y sobretasas, de conformidad con la ley.
 7. Velar por la preservación y defensa del patrimonio cultural.





TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE BOLÍVAR
SENTENCIA No. 6/2019
SALA DE DECISIÓN No. 001

SIGCMA

Radicado: 13-001-23-33-000-2018-00822-00

Demandante: GOBERNADOR DEL BOLÍVAR

8. Organizar la contraloría y la personería y dictar las normas necesarias para su funcionamiento.

9. Dictar las normas de presupuesto y expedir anualmente el presupuesto de rentas y gastos, el cual deberá corresponder al plan municipal o distrital de desarrollo, teniendo especial atención con los planes de desarrollo de los organismos de acción comunal definidos en el presupuesto participativo y de conformidad con las normas orgánicas de planeación.

10. Fijar un rubro destinado a la capacitación del personal que presta su servicio en la administración municipal.

11. Garantizar el fortalecimiento de la democracia participativa y de los organismos de acción comunal.

12. Citar a control especial a los Representantes Legales de las empresas de servicios públicos domiciliarios, sean públicas o privadas, para que absuelvan inquietudes sobre la prestación de servicios públicos domiciliarios en el respectivo Municipio o Distrito.

NOTA: Numeral declarado EXEQUIBLE por la Corte Constitucional mediante sentencia C-107 de 2013.

La empresa de servicios públicos domiciliarios cuyo representante legal no atienda las solicitudes o citaciones del control especial emanadas de los Concejos Municipales o Distritales, será sujeto de investigación por parte de la Superintendencia de los Servicios Públicos Domiciliarios. Esta adelantará de oficio o por petición de la corporación respectiva, una investigación administrativa e impondrá las sanciones procedentes establecidas por la ley. Lo anterior sin perjuicio de las demás acciones legales o Constitucionales procedentes.

Parágrafo 1°. Los Concejos Municipales mediante acuerdo a iniciativa del alcalde establecerán la forma y los medios como los municipios puedan otorgar los beneficios, establecidos en el inciso final del artículo 13, 46 y 368 de la Constitución Nacional.

Parágrafo 2°. Aquellas funciones normativas del municipio para las cuales no se haya señalado si la competencia corresponde a los alcaldes o los concejos, se entenderá asignada a estas corporaciones, siempre y cuando no contraríe la Constitución y la ley.

Parágrafo 3°. A través de las facultades concedidas en el numeral siete, no se autoriza a los municipios para gravar las rentas que el sector exportador haga al exterior.

Parágrafo 4°. De conformidad con el numeral 30 del artículo 313 de la Constitución Política, el Concejo Municipal o Distrital deberá decidir sobre la autorización al alcalde para contratar en los siguientes casos:

1. Contratación de empréstitos.
2. Contratos que comprometan vigencias futuras.
3. Enajenación y compraventa de bienes inmuebles.
4. Enajenación de activos, acciones y cuotas partes.
5. Concesiones.
6. Las demás que determine la ley"

En lo que tiene que ver con la aprobación de los acuerdos municipales, el Artículo 73 de la Ley 136 de 1994 señala:



"Artículo 73. Para que un proyecto sea Acuerdo, debe aprobarse en dos debates, celebrados en distintos días. El proyecto será presentado en la Secretaría del Concejo, la cual lo repartirá a la comisión correspondiente donde se surtirá el primer debate.

La Presidencia del Concejo designará un ponente para primero y segundo debate.

El segundo debate le corresponderá a la sesión plenaria.

Los proyectos de acuerdo deben ser sometidos a consideración de la plenaria de la corporación tres días después de su aprobación en la comisión respectiva.

El proyecto de acuerdo que hubiere sido negado en primer debate podrá ser nuevamente considerado por el Concejo a solicitud de su autor, de cualquier otro concejal, del gobierno municipal o del vocero de los proponentes en el caso de la iniciativa popular. Será archivado el proyecto que no recibiere aprobación y el aprobado en segundo debate lo remitirá la mesa directiva al alcalde para su sanción."
(Negrillas de la Sala)

De la disposición transcrita, se colige que, son requisitos necesarios para la aprobación de un proyecto de Acuerdo, los siguientes:

- a. Que se apruebe en dos debates, los cuales deberán realizarse en distintos días.
- b. El primer debate debe surtirse ante la comisión correspondiente.
- c. El segundo debate se llevará a cabo en sesión plenaria.

Una vez aprobado en el primer debate, **tres (3) días después** el proyecto de Acuerdo se someterá a consideración de la Plenaria del Concejo. Y si no llegase a ser aprobado podrá presentarse nuevamente.

Con fundamento en las normas citadas, procederá la Sala a resolver las observaciones propuestas por el Secretario del Interior del Departamento de Bolívar.

5.7. Caso concreto

El Gobernador de Bolívar a través de su Secretario del Interior (E) presenta la observación al Acuerdo n° 014 del 26 de octubre de 2018, debido que este es violatorio al art. 6 de la Constitución Política, arts. 6 de la ley 1904 de 2018 y 73 de la ley 136 de 1994.

El art. 6 de la C.P. como se referencia dispone, entre otras, que los servidores públicos son responsables ante las autoridades por infringir la Constitución, las leyes y por omisión o extralimitación en el ejercicio de sus funciones.

Por su parte el art. 73 de la ley 136 de 1994, expresa que para que un proyecto sea Acuerdo debe aprobarse en dos debates en días distintos y que entre el primero y segundo deban pasar tres días y el proyecto que no se aprobare se podrá presentar nuevamente.



Además, el art. 6 de la ley 1904 de 2018, establece las etapas obligatorias para la selección del Contralor General de la Republica.

El art. 79 del acuerdo demandado establece que: "el voto en blanco se tendrá en cuenta para determinar el quorum para la toma de decisiones, mas no para determinar la mayoría en las votaciones" y el art. 80 dispone cualquier Concejal podrá solicitar a la Presidencia permiso para no participar en una votación, ya sea permaneciendo en el recinto o retirándose de él, en el primer caso, su presencia se tendrá en cuenta en la determinación del quorum, en el segundo evento no.

El objetante argumenta que el Concejo por vía de reglamento no puede establecer lo que la ley no ha contemplado.

La ley 136 de 1994, en su art. 30 dispone que:

"ARTÍCULO 30.- Mayoría. En los concejos y sus comisiones permanentes, las decisiones **se tomarán por la mayoría de los votos de los asistentes** salvo que la Constitución exija expresamente una mayoría especial."

En ese mismo sentido el art. 29 establece:

"ARTÍCULO 29.- Quórum. Los concejos y sus comisiones no podrán abrir sesiones y deliberar con menos de una cuarta parte de sus miembros. **Las decisiones sólo podrán tomarse con la asistencia de la mayoría de los integrantes de la respectiva corporación,** salvo que la Constitución determine un quórum diferente."

En ese orden de ideas no es aceptada la tesis del Gobernador en la observación a los arts. 79 y 80 del Acuerdo en mención, debido a que la norma es clara en determinar que el quorum se conforma con la asistencia de los Concejales y la mayoría es de los votos asistentes, lo cual indica que si se encuentra presente en la sesión el concejal que en número se debe tener para conformar el quorum decisorio y este vota en blanco o se retira, no se debe contar como decisión mayoritaria. **En todo caso, el uso de esa facultad estará sujeta a lo que dispone la Constitución y las leyes que lo regulen.**

Además, precisa la Sala que lo referente al voto en blanco solo será procedente cuando se ejerza en elecciones de funcionarios que sea de competencia de esa Corporación conforme la Carta Política y las leyes (artículo 79 del texto examinado).

Por ende, considera la Sala que son válidos (en los términos que vienen destacados en negrillas) los arts. 79 y 80 del Acuerdo 14 del 26 de octubre de 2018, proferido por el Concejo Distrital de Cartagena, debido a que se



encuentran dentro de las prescripciones normativas, siempre y cuando se respeten los postulados constitucionales y legales.

En lo concerniente al art. 141 del precitado Acuerdo, debe anotarse que la norma local establece que se puede interponer recurso en apelación ante la plenaria, contra la decisión de no aprobación del proyecto de Acuerdo para que se estudien los argumentos del recurso y se decida si se aceptan o no los argumentos, y en caso de aceptarse se remita el proyecto a otra comisión permanente para que surta el trámite de nuevo primer debate.

Por su parte el art. 73 de la ley 136 de 1994, establece que el proyecto que hubiere sido negado en primer debate podrá ser nuevamente considerado por el Concejo a solicitud de su autor, de cualquier otro concejal, del gobierno municipal o del vocero de los proponentes en el caso de la iniciativa popular. Será archivado el proyecto que no recibiere aprobación.

De la misma forma establece la ley *ejusdem* en el art. 75, que los proyectos que no recibieren aprobación en primer debate durante cualquiera de los períodos de sesiones ordinarias y extraordinarias serán archivados y para que el Concejo se pronuncie sobre ellos deberán presentarse nuevamente.

En ese sentido el art. 141, se encuentra en contraposición con las normas legales debido a que estas no contemplan mecanismo de impugnación en los casos que no se apruebe el proyecto de acuerdo, lo cual hace inválido este precepto, pues crea un procedimiento que no viene contemplado en la ley, asumiendo el Concejo postura de Legislador.

Lo anterior debido a que la norma limita única y exclusivamente que los proyectos no aprobados pueden presentarse nuevamente, y agrega un mecanismo impugnatorio o un trámite que no prevé la ley, extralimitándose en sus funciones - *Libertas est naturales facultas ejus, quodcuique facere libet, nisi si quid vi, aut jure prohibetur*-; La libertad es la facultad de hacer, o dejar de hacer aquello que el orden jurídico permita, y en este caso no lo permite la ley.

Por último, en lo tocante al art. 175 del Acuerdo objeto de observaciones, este precepto establece que por analogía se aplicará la ley 1904 de 2018, conjugándolo con su canon 173 - *Por la cual se establecen las reglas de la convocatoria pública previa a la elección de Contralor General de la República por el Congreso de la República* -; para la elección de servidores públicos atribuidas a las corporaciones públicas, y esta contiene la siguiente regla para la elección del Contralor:

"Artículo 3. Elección del Contralor General de la República. De una lista de diez (10) Elegibles previamente seleccionados por la Comisión definida por esta ley el Congreso elegirá al Contralor General de la República en el primer mes de las sesiones ordinarias,





por mayoría absoluta de los votos de sus miembros y para un período institucional igual al del Presidente de la República."

En ese orden y cotejando los cánones objetados, la Sala encuentra que el precepto 175 del Acuerdo de marras no cumple con los presupuestos que se pretenden aplicar analógicamente del art. 3 de la ley 1904 de 2018, debido a que este canon dispone que la elección del Contralor General de la Republica se hará de una lista de diez (10) elegibles previamente y en el texto normativo demandado no se establece cuántos elegibles debe tener la lista de seleccionados a ser elegidos como Contralor Distrital, por lo que en los términos del canon 173 del reglamento materia de decisión, se declarará la validez de dichas normas bajo el entendido que la elección deberá hacerse de una lista de 10 seleccionados, conforme ordena –de manera taxativa- el texto de la ley 1904 de 2018.

En virtud de lo expuesto, el Tribunal Administrativo de Bolívar, administrando Justicia, en nombre de la República y por autoridad de la ley,

VI.- FALLA

PRIMERO: Declárase la invalidez del artículo 141 del Acuerdo N° 014 del 26 de octubre de 2018, - *POR MEDIO DEL CUAL SE ESTABLECE EL REGLAMENTO INTERNO DEL CONCEJO DE CARTAGENA DE INDIAS, DISTRITO TURÍSTICO Y CULTURAL Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES*", de conformidad con las razones expuestas en la parte considerativa de esta providencia.

SEGUNDO: Declarar la validez condicionada de los artículos 79, 80, 173 y 175 del referido Acuerdo, de conformidad con lo dicho en precedencia.

TERCERO: COMUNÍQUESE esta decisión al señor Alcalde del Distrito de Cartagena – Bolívar, al Presidente del Concejo de ese Distrito y al Gobernador de Bolívar.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

Constancia: El proyecto de esta Sentencia fue considerado y aprobado en Sala de Decisión de la fecha.

LOS MAGISTRADOS

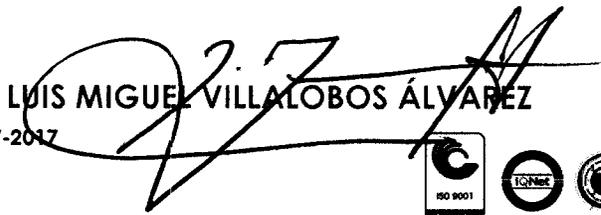

ROBERTO MARIO CHAVARRO COLPAS
(Ponente)


JOSÉ RAFAEL GUERRERO LEAL

Código: FCA - 008

Versión: 02

Fecha: 18-07-2017


LUIS MIGUEL VILLALOBOS ÁLVAREZ

