

REPÚBLICA DE COLOMBIA

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE BOYACÁ
SALA DE DECISIÓN No. 1

Magistrado Ponente FABIO IVÁN AFANADOR GARCÍA

Tunja, 26 JUN 2018

REFERENCIAS

OBJECCIÓN DE PROYECTO DE ACUERDO MUNICIPAL

DEMANDANTE: ALCALDÍA DE GACHANTIVÁ
DEMANDADO: CONCEJO DE GACHANTIVÁ
RADICACIÓN: 150012333000201700500-00

=====

No encontrándose causal alguna que pueda anular lo actuado, agotadas las etapas previas y verificadas los presupuestos procesales del medio de control, la Sala procede a dictar en derecho la **SENTENCIA DE ÚNICA INSTANCIA** en el proceso de objeción de Acuerdo Municipal de la referencia.

I. ANTECEDENTES

1.1. LA DEMANDA. (Fls. 1-11)

1.1. Pretensiones.

El Alcalde del Municipio de Gachantivá pretende que por esta Corporación se declaren fundadas las objeciones en derecho que fueron presentadas al proyecto de Acuerdo No. 009 de 2017, *"por medio del cual se hace seguimiento y se efectúa el control político a los procesos de ejecución, recibo e inauguración de obras públicas en el municipio Gachantivá y se dictan otras disposiciones"*, expedido por el Concejo Municipal de esa localidad, y que fueron elevadas a esa Corporación edilicia el 23 de junio de 2017, por considerar que las mismas vulneraran normas Superiores.

1.2. Hechos.

Dentro del escrito demandatorio se expusieron como sustento de las pretensiones los siguientes hechos relevantes:

- El día 31 de mayo de 2017, el Concejo municipal de Gachantivá expidió el Acuerdo municipal No. 009 de mayo 31 de 2017, *"por medio del cual se hace seguimiento y se efectúa el control político a los procesos de ejecución, recibo e inauguración de obras públicas en el municipio de Gachantivá y se dictan otras disposiciones"*.
- El 11 de junio de 2017, el Alcalde de Gachantivá presentó objeciones a dicho acuerdo, en especial a los artículos 3, 4, 5, y 7.

Dichas objeciones se referían a tres puntos en concreto. Primero frente al artículo 3 del proyecto de Acuerdo en cuestión, por considerar que se le proporcionaban competencias al Concejo municipal que no debían poseer, como solicitar información concerniente a ejecuciones y gastos de obras públicas, y que dicha facultad le correspondía al ordenador del gasto y/o al Alcalde del municipio como máxima autoridad.

Así mismos los artículos 4 y 5, el primero en el entendido que tampoco le correspondía al Concejo establecer órdenes para los contratistas, así como lo señaló el artículo 32 de la Ley 136 de 1994 y el segundo al considerar que no se encontraba ajustado a derecho la expresión *"se inaugurarán únicamente cuando se hayan ejecutado en su totalidad y se reciban a entera satisfacción por parte de la interventoría"*, ya que no en todos los contratos se establece la obligación de una interventoría.

Por último, objetó el artículo 7 del proyecto de Acuerdo, considerando que los interventores solo debían verse como terceros contratados por un acuerdo de voluntades y en ese sentido el Concejo únicamente podía requerirlos por parte de "invitaciones", quedando a discrecionalidad la decisión de atender dicha invitación.

- Se conformó una comisión accidental que realizaría el estudio a las objeciones presentadas.
- Que dicha comisión presentó informe el día 23 de junio de 2017, en el que declaró infundadas las objeciones 1, 2 y 4, y parcialmente fundada la objeción 3.
- En consecuencia, las objeciones presentadas ante el Concejo municipal de Gachantivá no fueron acogidas por la Corporación.

1.3. Normas violadas y concepto de violación.

Señaló como vulnerados los artículos 313 núm. 1 y 315 núm. 3 Superior, así como el 32 de la Ley 136 de 1994, pues el proyecto de Acuerdo objetado se extralimitó frente a las funciones en cabeza del Concejo, pues aun cuando la ley les ha concedido facultad de solicitar informes, no le permite ningún grado de administración del municipio.

Así mismo, el referido proyecto de Acuerdo le dio otro alcance a la facultad señalada en el numeral 2 del artículo 32 de la Ley 136 de 1994, pues como señaló anteriormente dicho precepto solo facultaba al Concejo a exigir informes sobre las actuaciones que afectarían el municipio, contrario a exigir informes concretos sobre lugar, fecha, ejecución, recibo e inauguración de obras públicas, ya que la dirección de actividad contractual debía recaer en cabeza del municipio.

Encontró que de la misma manera, la Comisión Accidental creada con funciones de inspección, seguimiento y vigilancia, se había tomado atribuciones correspondientes a entes de control como la Contraloría, Procuraduría o incluso la Personería.

Frente al artículo 5, señaló condicionamientos y prohibiciones de carácter contractual, desconociendo así que dicha corporación no tenía la competencia de modificar estatutos de contratación pública, ni sus reglamentos, igualmente señaló que le es ajeno interferir obligaciones o potestades del alcalde sobre este tema, ya que lo referente a contratación posee reserva legal.

Finalmente afirmó que el artículo 7 excedió claramente las funciones del Concejo Municipal, ya que no existía precepto legal que les permitiera citar contratistas y/o interventores con el fin de rendir informes.

I.2. ACTUACIÓN PROCESAL.

El escrito de objeciones se presentó ante la Oficina Judicial de Tunja el 11 de julio de 2018 (Fl. 11), ingresando para proveer de conformidad el 12 de julio de la misma anualidad. (Fl. 146)

II. CONSIDERACIONES DE LA SALA

Con el fin de exponer un razonamiento claro y lógico de la temática en discusión, la Sala abordará, en su orden, *i.* el acto administrativo objetado, *ii.* Lo que se debate y el problema jurídico, *iii.* La relación de los hechos probados, y, finalmente, *iv.* El estudio en concreto del problema jurídico.

II.1.- EL PROYECTO DE ACUERDO OBJETADO.

El Alcalde Municipal de Gachantivá objetó el proyecto de Acuerdo No. 009 de mayo 31 de 2017, *"Por medio del cual se hace seguimiento y se efectúa el control político a los procesos de ejecución, recibo e inauguración de obras públicas en el municipio de Gachantivá y se dictan otras disposiciones"*, expedido por el Concejo de esa municipalidad, que en lo pertinente, expresamente acordó:

(...)

"ARTÍCULO TERCERO. La Secretaría de Planeación del Municipio de Gachantivá deberá informar al Concejo Municipal, lugar y fecha de ejecución, recibo e inauguración de obras públicas en la primera semana de cada periodo de sesiones ordinarias del Concejo.

ARTICULO CUARTO. La Comisión Accidental integrada para la visita, inspección, seguimiento y vigilancia a las obras que se desarrollan en el municipio no podrá intervenir en ninguna etapa del proceso de ejecución de los contratos respectivos, ni podrán dar instrucciones u órdenes a los contratistas, obreros y demás funcionarios. Su actividad se limita a reunir información visual, documental, testimonial y auditiva que permita la elaboración de un informe que se deberá presentar a la Plenaria del Concejo.

ARTÍCULO QUINTO. Sin excepción alguna, en el Municipio de Gachantivá, las Obras Públicas se inaugurarán únicamente cuando se hayan ejecutado en su totalidad y se reciban a entera satisfacción por parte de las interventorías, incluyendo las obras complementarias.

(...)

ARTÍCULO SEPTIMO. El Concejo de Gachantivá en uso de las atribuciones contempladas en los artículos 32 numeral 2, 38 y 40 de la Ley 136 de 1994, podrá exigir a los Secretarios de Despacho que corresponda, interventores, supervisores y contratistas, los informes detallados de todas y cada una de las obras publicas

ejecutadas, inauguradas y entregadas para el disfrute de la comunidad". (Fls. 19-20)

II.2.- LO DEBATIDO Y PROBLEMA JURÍDICO.

En síntesis, se pretende por el Alcalde Municipal de Gachantivá que se declaren fundadas las objeciones que formuló al proyecto de Acuerdo N° 009 de mayo 31 de 2017, expedido por el Concejo Municipal de esa localidad, por considerar que infringe las disposiciones legales que regulan la materia encargada de la reglamentación de la contratación de obras públicas en el municipio.

Así las cosas, le corresponde a la Sala determinar si el proyecto de Acuerdo objetado, *"por medio del cual se hace seguimiento y se efectúa el control político a los procesos de ejecución, recibo e inauguración de obras públicas en el municipio Gachantivá y se dictan otras disposiciones"*, vulnera el ordenamiento jurídico Superior y legal en materia de facultades del Concejo con respecto a la contratación municipal de obras públicas, o si el acto administrativo emitido por el Concejo Municipal de Gachantivá se ajusta a las previsiones normativas vigentes.

II.3.- LOS HECHOS PROBADOS.

En el expediente se encuentran probados los siguientes hechos:

* Mediante el proyecto de Acuerdo Municipal No. 009 de mayo 31 de 2017, suscrito por el Presidente y la Secretaria del Concejo Municipal de Gachantivá, se reglamentó lo correspondiente al seguimiento de los procesos de ejecución, recibo e inauguración de Obras Públicas en el Municipio de Gachantivá. (Fl. 13-21).

* El 11 de junio de 2017, el Alcalde Municipal de Gachantivá presentó escrito de objeciones a los artículos 3, 4, 5 y 7 del proyecto de Acuerdo 009 de mayo 31 de 2017. (Fls. 22-28)

* La Comisión Accidental creada para analizar las objeciones presentadas por el Alcalde Municipal presentó informe al presidente del Concejo del municipal el día 23 de junio de 2017, donde concluyó que las objeciones 1, 2 y 4 estaban infundadas y la objeción 3 estaba parcialmente fundada, sugiriendo así modificar el artículo 5 del acuerdo.

II.4.- LA SOLUCIÓN EN CONCRETO DEL PROBLEMA JURÍDICO.

4.1. Marco jurídico de las competencias de los Concejos Municipales – naturaleza.

El Concejo Municipal es una corporación político-administrativa que desarrolla funciones dirigidas a conseguir el progreso local y a ejercer control político sobre la administración municipal. Una de las principales funciones del municipio, como ente territorial, tiene que ver con la promoción del *"...desarrollo de su territorio y construir las obras que demande el progreso municipal. Para lo anterior deben tenerse en cuenta, entre otros: los planes de vida de los pueblos y comunidades indígenas y los planes de desarrollo comunal que tengan los respectivos organismos de acción comunal."* (num. 3, art. 3º L.136/94).

Sin duda, el Concejo municipal se constituye en un cuerpo administrativo y de control de vital importancia en procura de la materialización de tan importante cometido para los habitantes de la comunidad.

En relación con este aspecto del control político, la Corte Constitucional ha señalado:

"Si bien los concejos son corporaciones administrativas, no por ello se debe concluir que es extraño a estas corporaciones que ejerzan funciones de control en el ámbito local sobre la gestión gubernamental municipal. Y ese control tiene un cierto sentido político ya que es una expresión del derecho de los ciudadanos de ejercer, ya sea de manera directa o por medio de sus representantes, un control sobre el ejercicio del poder político. Las "Asambleas Departamentales y los Concejos Municipales tienen a su cargo, entre otras funciones, el control político sobre la gestión gubernamental". El control de los concejos, se refiere a los asuntos propios de la democracia local."¹

El Consejo de Estado también se ha referido a la necesidad y conveniencia democrática de la existencia del control sobre la actividad de las autoridades públicas en el marco de un Estado de Derecho, en particular al ejercicio del control político a cargo de las corporaciones públicas de elección popular, así:

¹ Sentencia C-405 de 1998.

"Son, por lo menos, tres las clases de control que existen en cualquier Estado de derecho para vigilar la conducta y actuaciones de las autoridades públicas e incluso de los particulares: el control social, el político y el jurídico².

(...)

El control político, por su parte, corresponde a la fiscalización ejercida sobre el ejecutivo y de parte de los partidos políticos que ostentan curules en los órganos de representación popular. Y ese control está radicado en el Congreso de la República y demás órganos de elección popular (las asambleas y concejos), que son los encargados de ejercerlo, en general, frente al poder ejecutivo, a través del expediente de la moción de censura y debates de control político (véase el artículo 114 de la Constitución).

La finalidad del control político no es otra que la de cuestionar las ejecutorias del poder gubernamental, ora para modificarlas, ora para imponer otras políticas que resulten acordes con el ideal del bienestar común que tiene el partido político que ejerce el control. Por ejemplo: si la moción de censura se aprueba, no solo se despide un ministro, se despide la política pública censurada para que se imponga la que triunfó en el juicio político. Sucede que, a veces, del control político surgen los controles jurídicos por los hechos denunciados en un debate de control político".³

Si bien la norma originaria de la Constitución de 1991 no señalaba una disposición concreta sobre el control político a cargo del Concejo municipal, lo cual no era óbice para concluir sobre su existencia natural y obvia a cargo de una Corporación de elección popular, lo cierto es que con el Acto Legislativo de 01 de 2007 se materializó la figura del control político a través de los debates, las mociones de observación y de censura. En efecto, los numerales 11 y 12 del artículo 313 de la Constitución Política, adicionados por el artículo 6º del referido Acto Legislativo, consagraron las siguientes atribuciones del Concejo Municipal:

"ARTÍCULO 313. Corresponde a los concejos:

(...)

11. Adicionado por el art. 6, Acto Legislativo 01 de 2007, así: 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

² Sobre el tema, puede consultarse a Manuel Aragón Reyes en: Constitución y Control de Poder. Introducción a una Teoría Constitucional del Control. Universidad Externado de Colombia. Edición marzo de 1999.

³ Sección Cuarta. MP. Dr. HUGO Fernando Bastidas Bárcenas. Sentencia del diez (10) de septiembre de dos mil quince (2015). Radicac. 11001-03-26-000-2014-00054-00(21025).

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 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. Adicionado por el art. 6, Acto Legislativo 01 de 2007, así: 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."

Inclusive, antes de la expedición del referido Acto Legislativo del 2007, ya la Ley 136 de 1994⁴, frente a las competencias y funciones de los Concejos Municipales, había dispuesto, en su artículo 32-2, la existencia y el alcance del control político sobre las actuaciones del Ejecutivo local, así: "*Exigir los informes escritos o citar a los secretarios de la alcaldía, directores de departamentos administrativos o entidades descentralizadas, municipales, al contralor o al personero, así como a cualquier funcionario municipal, excepto el alcalde, para que en sesión ordinaria haga declaraciones orales sobre asuntos relacionados con la marcha del municipio*".

Así mismo, los artículos 38, 39 y 40 *ibídem* dispusieron lo siguiente acerca de las funciones de control y las citaciones:

⁴ "Por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios".

Artículo 38.- Funciones de control. Corresponde al Concejo ejercer función de control a la administración municipal. Con tal fin, podrá citar a los secretarios, jefes de departamento administrativo y representantes legales de entidades descentralizadas así como al Personero y al Contralor. Las citaciones deberán hacerse con anticipación no menor de cinco días hábiles y formularse en cuestionario escrito. El debate no podrá extenderse a asuntos ajenos al cuestionario y deberá encabezar el orden del día de la sesión. También podrá el Concejo solicitar informaciones escritas a otras autoridades municipales. En todo caso, las citaciones e informaciones deberán referirse a asuntos propios del cargo del respectivo funcionario.

Artículo 39.- Moción de observaciones. Al finalizar el debate correspondiente y con la firma de por lo menos la tercera parte de los miembros de la corporación, se podrá proponer que el Concejo observe las decisiones del funcionario citado.

La propuesta se votará en plenaria entre el tercero y décimo día siguientes a la terminación del debate. Aprobada la moción, por el voto de la mitad más uno de los miembros de la corporación, se comunicará al alcalde. Si fuere rechazada, no podrá presentarse otra sobre la misma materia, a menos que hechos nuevos la justifiquen.

Artículo 40.- Citaciones. Cualquier comisión permanente podrá citar a toda persona natural o jurídica, para que en sesión especial rinda declaraciones orales o escritas, sobre hechos relacionados directamente con asuntos de interés público, investigados por la misma.

Los citados podrán abstenerse de asistir sólo por causa debidamente justificada."

Igualmente, la Ley 1474 de 2011, "Por la cual se dictan normas orientadas a fortalecer los mecanismos de prevención, investigación y sanción de actos de corrupción y la efectividad del control de la gestión pública", dispuso en el artículo 123 la conveniencia de establecer una adecuada articulación entre los informes de auditoría de las contralorías territoriales y el control político a cargo de las Corporaciones de elección popular, así:

"Artículo 123. Articulación con el ejercicio del control político. Los informes de auditoría definitivos producidos por las contralorías serán remitidos a las Corporaciones de elección popular que ejerzan el control político sobre las entidades vigiladas. En las citaciones que dichas entidades hagan a servidores públicos para debates sobre temas que hayan sido materia de vigilancia en el proceso auditor deberá invitarse al respectivo contralor para que exponga los resultados de la auditoría".

Ahora bien, el legislador también estableció importantes prohibiciones para los Concejos municipales, entre las que se destacan los numerales 3 y 8 del artículo 41 de la Ley 136, así:

Artículo 41.- Prohibiciones. Es prohibido a los concejos:

(...)

3. Intervenir en asuntos que no sean de su competencia, por medio de acuerdos o de resoluciones.

(...)

8. Tomar parte en el trámite o decisión de asuntos que no son de su competencia.

Como corolario de lo anterior, se tiene que el Concejo municipal, dada su condición de Corporación de elección popular, y a fin de garantizar el ejercicio de sus atribuciones constitucionales y legales para promover el desarrollo local y el bienestar de todos los habitantes del respectivo municipio, posee amplias y precisas funciones en torno al adecuado y eficiente ejercicio del control político respecto de las actuaciones de las autoridades administrativas del mismo nivel. También tiene importantes poderes frente a personas naturales y jurídicas, quienes podrán ser objeto de citaciones a fin de que expliquen y/o declaren sobre hechos relacionados con asuntos de interés público.

Sin embargo, también tiene importantes restricciones, las que so pretexto de desarrollar un eficiente control político sobre la administración municipal no podría inobservar, toda vez que las mismas han sido consagradas por el legislador como verdaderas prohibiciones.

4.2. Análisis del caso concreto.

Según se establece en el artículo 78 de la Ley 136 de 1994, "*el alcalde puede objetar los proyectos de acuerdo aprobados por el Concejo por motivos de inconveniencia o por ser contrarios a la Constitución, la ley y las ordenanzas*". Por tanto, en el escrito que elabore deberá exponer si las objeciones tienen fundamento en razones de conveniencia o si son meramente jurídicas, puesto que estas últimas son las únicas sobre las cuales esta Corporación tiene competencia para abordar su estudio, tal como lo señala el artículo 80 *ibídem*:

"Objeciones de derecho. Si las objeciones jurídicas no fueren acogidas, el alcalde enviará dentro de los diez días siguientes, el proyecto acompañado de una exposición de motivos de las objeciones al Tribunal Administrativo que tenga jurisdicción en el municipio. Si el Tribunal las considera fundadas, el proyecto se archivará. Si decidiere que son infundadas, el alcalde sancionará el proyecto dentro de los tres días siguientes al recibo de la comunicación respectiva. Si el tribunal considera parcialmente viciado el proyecto, así lo indicará al Concejo para que se reconsidere.

Cumplido este trámite, el proyecto se remitirá de nuevo el Tribunal para fallo definitivo."

En este sentido, atendiendo al escrito de objeción presentado ante esta Corporación, la Sala analizará si los cargos propuestos tienen vocación de prosperidad, partiendo del estudio de los argumentos esgrimidos por el Alcalde del municipio y por las pruebas obrantes en el expediente. Así las cosas, encuentra la Sala necesario individualizar los artículos objetados para dicho análisis.

4.2.1.- Objeción frente al artículo 3º.

* Texto objetado:

*La Secretaría de Planeación del Municipio de Gachantivá **deberá informar** al Concejo Municipal, lugar y fecha de ejecución, recibo e inauguración de obras públicas en la primera semana de cada periodo de sesiones ordinarias del Concejo.*

* Argumentos de la objeción:

El Alcalde objetante indicó que el Concejo municipal le pretendía dar un alcance diametralmente distinto a lo establecido en el artículo 32 de la Ley 136 de 1994, ya que esta norma estableció la facultad del Concejo de solicitar informes a los secretarios de despacho, facultad que dista de exigir detalles sobre lugar, fecha de ejecución, recibos e inauguración de cada obra pública, y más aún la primera semana de cada periodo de sesiones ordinarias.

Frente a esta objeción, la Comisión Accidental del Concejo Municipal de Gachantivá, constituida con el fin de analizar los cargos de la objeción del Alcalde, consideró que la información que se solicita a través del artículo 3º es de carácter público, es decir que cualquier ciudadano debería estar en la capacidad de acceder a ella, y aún más, el Concejo como máxima autoridad administrativa. Afirmó que el Concejo cuenta con facultad expresa en la ley para solicitar y/o exigir informes y que en absoluto se le requiere al alcalde para ello.

* Consideraciones y decisión del Tribunal:

La Sala advierte que el contenido normativo del artículo 3º objetado guarda estrecha relación con los alcances y las finalidades del control político en cabeza del Concejo municipal respecto de las actuaciones adelantadas por las autoridades administrativas, en particular frente a la ejecución del presupuesto municipal y el desarrollo de las obras públicas.

Así mismo, la exigencia relativa a informar el lugar y fecha de ejecución, recibo e inauguración de obras públicas en la primera semana de cada periodo de sesiones ordinarias del Concejo, también guarda armonía con lo establecido en el numeral 2 del artículo 32 de la Ley 136 de 1994, pues para el Concejo, como órgano de representación popular, no existe asunto público vedado siempre que los mismos estén relacionados "*con la marcha del municipio*".

Al respecto, la Sala destaca que el legislador no estableció restricción alguna en el numeral 2 del referido artículo 32 a efectos de considerar que el Concejo sólo puede exigir determinados informes o bajo precisas condiciones de moto, tiempo y lugar. Y a juicio de la Sala, de haberse previsto, ello conculcaría la autonomía de las Corporaciones públicas de elección popular en la medida en que constituiría un impedimento u obstáculo no previsto en la Constitución Política para el cabal desarrollo del control político.

La Sala también destaca que la exigencia contenida en el referido artículo 3º resulta razonable y proporcional, sin que se avizore el ejercicio abusivo o caprichosa de una atribución constitucional, toda vez que la información requerida está dirigida a un Secretario del Despacho del Alcalde, sobre asuntos de interés público, que corresponde a la gestión del desarrollo del ente territorial, y no se encuentra que la exigencia de los cuestionados traspasen el ámbito contractual que le concierne de manera exclusiva al Alcalde, pues no limita ni ordena ninguna clase de actuación en esta materia.

Por otro lado, aunque el acto de inauguración de obras públicas resulta ser un acto de pura formalidad, también posee un carácter público y al realizarse en cabeza de la administración municipal, conserva trascendencia para el municipio, sin que la solicitud de informes sobre dichos actos desborde la legalidad de las atribuciones concedidas al Concejo como órgano de control político.

Cosa distinta es exigir, imponer o prohibir por parte del Concejo que la administración municipal lleve a cabo la realización de ese acto de

inauguración sobre la entrega de todas, algunas o ninguna obra pública, y de esa manera obligar la presentación de sendos informes, pues aquello es un acto discrecional propio del Ejecutivo. Sin duda, tal imposición sería contraria al ordenamiento jurídico, en la medida en que desbordarían las atribuciones propias del Concejo e invadiría la órbita competencial de otras autoridades, más aún cuando dichos actos tienen una naturaleza discrecional.

En suma, el Concejo de Gachantivá está autorizado legalmente para exigir los referidos informes a la Secretaría de Planeación en la forma y con la periodicidad dispuestas; sin embargo, la Corporación edilicia deberá precisar y hacer la salvedad respectiva en el contenido del artículo 3º del proyecto de Acuerdo objetado solo con fines aclarativos en cuanto al tema concerniente a las "inauguraciones", en el sentido de agregar que exclusivamente se pedirá informes sobre dicho ítem en las obras públicas que haya ocurrido dicho acto protocolario.

4.2.2.- Objeción frente al artículo 4º.

* Texto objetado:

La Comisión Accidental integrada para la visita, inspección, seguimiento y vigilancia a las obras que se desarrollan en el municipio no podrá intervenir en ninguna etapa del proceso de ejecución de los contratos respectivos, ni podrán dar instrucciones u órdenes a los contratistas, obreros y demás funcionarios. Su actividad se limita a reunir la información visual, documental, testimonial y auditiva que permita la elaboración de un informe que se deberá presentar a la plenaria del Concejo".

* Argumentos de la objeción:

Conforme a la objeción, argumentó que el Concejo no es competente para emitir órdenes o instrucciones a los contratistas, obreros o demás funcionarios, pues la función de vigilancia le corresponde a los entes de control.

En oposición, la Corporación edilicia manifestó que lo dicho en la objeción es en esencia la reafirmación del artículo 4, es decir que la Comisión creada para mantener control de las obras no podría ejercer funciones de instrucción sobre contratistas u obreros. Sostuvo además que el propósito del texto en cuestión, es precisamente que los miembros de la Comisión no se extralimiten en su labor.

* Consideraciones y decisión del Tribunal:

Conforme al artículo 1º del proyecto de Acuerdo objetado, la Mesa Directiva del Concejo Municipal integrará comisiones accidentales para hacer seguimiento estricto a los procesos de ejecución, recibo e inauguración de obras públicas en el municipio de Gachantivá.

En desarrollo de lo anterior, el artículo 4º objetado dispuso que la Comisión Accidental creada para la visita, inspección, seguimiento y vigilancia a las referidas obras, tendrá las siguientes restricciones: *i.* no podrá intervenir en ninguna etapa del proceso de ejecución de los contratos respectivos, *ii.* no podrá dar instrucciones u órdenes a los contratistas, obreros y demás funcionarios, y *iii.* su actividad se limita a reunir la información visual, documental, testimonial y auditiva para la elaboración de un informe con destino a la Plenaria de la Corporación.

Al respecto, importa precisar que el artículo 25 de la Ley 136 de 1994 estableció la existencia de dos clases de comisiones, comisión permanente y comisión accidental, las dos con un fin en común, rendir informes para la misma Corporación; la designación de estas comisiones deberá realizarse por la Mesa Directiva del Concejo Municipal, tal como lo determinó el artículo 1º. En dicho sentido, resulta claro que la comisión se encuentra dotada de los requerimientos para su formación.

Posterior a la anterior aclaración, como primera medida, le corresponde a la Sala determinar si el contenido normativo del artículo 4º contraviene lo dispuesto en el artículo 32 de la Ley 136 de 1994.

El artículo 32, en especial la atribución contenida en el numeral 2, desarrolló una de las formas del ejercicio del control político sobre las actuaciones del Ejecutivo local, como lo es la exigencia de informes escritos sobre asuntos relacionados con la marcha del municipio.

Así mismo, el artículo 38 *ibídem* consagró de manera general la atribución de los Concejos Municipales de ejercer el control de la administración, y enunció también otras formas de ejercicio de dicho control, como los son las citaciones, los debates de control político, etc. Al respecto, la Corte Constitucional, en la sentencia ya citada C-405 de 1998, encontró que "*... los cuerpos representativos nacionales y locales tienen un interés legítimo en conocer y debatir la manera cómo efectivamente los recursos públicos son gastados...*".

Conforme a este marco normativo, es necesario establecer si "reunir información visual, documental y testimoniales", con fines de generar

indicadores internos y la preparación de informes de debate político, posee alguna relación con las funciones de los demás entes de control.

La Contraloría General de la República, la Procuraduría General de la Nación y la Contaduría General de la Nación poseen el control fiscal, disciplinario y contable respectivamente, controles que se llevan a cabo con actuaciones preventivas o de intervención, mediando así en las decisiones de la administración. Así las cosas, no encuentra la Sala que las funciones encargadas a la Comisión Accidental y de dichos entes sean afines, pues la labor de la primera sólo se detiene a la consecución de toda la información necesaria para la garantía del ejercicio del control político, manifestación de poder que es complementario a los demás tipos de control de la actividad administrativa.

En atención a lo anterior, se encuentra que la funciones del Concejo deben reflejar el ejercicio claro de la Democracia desde lo local, y que al ser una corporación de carácter público de naturaleza política-administrativa, la relación con la población resulta mayor y directa, y finalmente deben realizar acciones que busquen el progreso municipal, es decir resulta superfluo afirmar que taxativamente la ley no creó funciones – como la creación de comisiones Accidentales para el seguimiento de obras públicas con fines de rendir informes– así que estas no se pueden realizar, porque es visible que en pro de una gestión responsable del Concejo Municipal y, en consecuencia, de la Alcaldía deben llevarse a cabo un sin número de actuaciones que no están regladas literalmente.

Finalmente advierte la Sala que las prohibiciones y restricciones establecidas en el artículo 4º objetado se adecuan a lo establecido en los numerales 3 y 8 del artículo 41 de la Ley 136 de 1994, pues es claro que la Comisión accidental creada no podrá intervenir, ni tomar parte en el trámite o decisión de la actividad propiamente contractual.

En consecuencia, reafirmar las prohibiciones plasmadas en el artículo objetado no es violatorio del ordenamiento jurídico superior, puesto que el Concejo estipuló de manera clara y específica lo que se encuentra determinado de manera general en los numerales anteriormente dichos. En conclusión, no se encontró soporte alguno para declarar fundada la objeción sobre el artículo 4 del proyecto de Acuerdo 009 de 2017.

4.2.3.- Objeción frente al artículo 5º.

* Texto objetado:

"Sin excepción alguna, en el Municipio de Gachantivá, las obras Públicas se inaugurarán cuando se hayan ejecutado en su totalidad y se reciban a entera satisfacción por parte de las interventorías, incluyendo las obras complementarias".

* Argumentos de la objeción:

La objeción señala que resulta obvio entender que la inauguración de las obras públicas se realiza solo al culminar los trabajos y al completar la totalidad de lo encomendado; sin embargo, manifiesta que dicho acto de inauguración es protocolario y accesorio, y que no todas las obras están sujetas a ella. Concluye que el Concejo municipal desbordó una atribución que es de reserva legal, pues sólo al Legislador le está permitido establecer prohibiciones como la contenida en el artículo en mención.

No obstante, para la Corporación edilicia es una exigencia que no carece de sentido, pues en algunos casos dichos actos de inauguración se realizan sin culminar las obras, esto con el fin de exponer resultados a la comunidad.

* Consideraciones y decisión del Tribunal:

A juicio de la Sala, la objeción formulada contra el artículo 5º del proyecto de Acuerdo tiene vocación de prosperidad, en la medida en que, tal como lo manifestó el Alcalde objetante, el Concejo desbordó su marco competencial al establecer un mandato al Alcalde que sólo es de reserva legal.

Como ya se había anunciado en acápite anterior, no es admisible que el Concejo municipal exija, imponga o prohíba a la administración municipal que lleve a cabo la realización de actos de inauguración sobre la entrega de todas, algunas o ninguna obra pública. Sin duda, tal imposición sería contraria al ordenamiento jurídico, en la medida en que desbordarían las atribuciones propias del Concejo e invadiría la órbita competencial de otras autoridades, más aún cuando dichos actos tienen una naturaleza discrecional y protocolaria.

En efecto, para la Sala, les está prohibido a los Concejos, según lo dispuesto en los numerales 3 y 8 del artículo 41 de la Ley 136 de 1994, intervenir o tomar parte en asuntos que no sean de su competencia. Y por ello, establecer una imposición, obligación o prohibición en la forma como ha sido dispuesta en el artículo objetado restringe las facultades propias del Alcalde que sólo el legislador podría consagrar.

Por consiguiente, el Concejo municipal debe retirar el contenido del artículo 5º del proyecto objetado, al considerarse contrario al ordenamiento jurídico superior.

Sin embargo, debe precisar la Sala que la referida decisión de declarar fundada la objeción no implica que el Concejo municipal, como órgano de representación política y popular, no pueda asumir los actos de inauguración de obras públicas como tema de debate de control político. En efecto, si bien es cierto que al Concejo municipal le está vedado imponer o prohibir la realización de actos de inauguración de obras públicas por parte del Alcalde, más aún cuando estos tienen naturaleza discrecional, ello no significa que no pueda realizar actos de control político sobre aquellas obras públicas que a pesar de estar inconclusas fueran recibidas a satisfacción e inauguradas por el mandatario local.

En suma, la Corporación declarará fundada la objeción, pero en todo caso queda a salvo el ejercicio constitucional y democrático por parte del Concejo municipal de Gachantivá de adelantar los debates políticos por las obras públicas recibidas por el municipio al tratarse de un asunto de interés público.

4.2.4.- Objeción frente al artículo 7º.

* Texto objetado:

El Concejo de Gachantivá en uso de las atribuciones contempladas en los artículos 32 numeral 2, 38 y 40 de la Ley 136 de 1994, podrá exigir a los Secretarios de Despacho que corresponda, interventores, supervisores y contratistas, los informes detallados de todas y cada de una de las obras publicas ejecutadas, inauguradas y entregadas para el disfrute de la comunidad”.

* Argumentos de la objeción:

La objeción señala que los interventores deben ser vistos como terceros contratistas a quienes solo se les podrá requerir a partir de invitaciones que no revisten carácter de obligatoriedad. Para el objetante, los Concejos no pueden intervenir en los procesos de contratación, salvo lo relacionado con la solicitud de audiencia pública para la adjudicación en caso de licitación.

* Consideraciones y decisión del Tribunal:

Al respecto resulta oportuno ilustrar el contenido normativo del artículo 40 de la Ley 136 de 1994:

*"Artículo 40.- Citaciones. Cualquier comisión permanente podrá citar a toda **persona natural o jurídica**, para que en sesión especial rinda declaraciones orales o escritas, sobre hechos relacionados directamente con asuntos de interés público, investigados por la misma.*

Los citados podrán abstenerse de asistir sólo por causa debidamente justificada.

La renuencia de los citados a comparecer o a rendir declaraciones requeridas, será sancionada por las autoridades jurisdiccionales competentes, según las normas vigentes para los casos de desacato a las autoridades." (Negrilla fuera del texto)

De lo anterior se puede concluir que la ley no limita la naturaleza de la persona a la que puede requerir el Concejo para citar y solicitar información oral o escrita, lo que sí precisa es el carácter imperativo de allegar las respuestas o asistir a dichos requerimientos, esto al afirmar que la inasistencia sólo podrá admitirse por causa debidamente justificada.

Por las anteriores razones no resulta acertada la afirmación hecha en la objeción, y en ese sentido la Sala no encuentra reparo alguno en la discusión presentada frente al artículo 7. Por ello, declarará infundada la objeción presentada por el Alcalde, al encontrarse que el Concejo municipal tiene amplios poderes de control político, para lo cual, de estimarlo necesario, podrá requerir la presencia de las personas naturales cuando el objeto del debate o de control sea un tema de interés público.

4.3. Conclusiones.

En suma, la Sala adoptará las siguientes decisiones:

- a. Declarará fundada parcialmente la objeción formulada respecto del artículo 3º, pero con el propósito de que la Corporación edilicia precise con fines aclarativos en cuanto al tema concerniente a las "inauguraciones", en el sentido de agregar que exclusivamente se pedirá informes sobre dicho ítem en las obras públicas que haya ocurrido dicho acto protocolario.
- b. Declarará infundada la objeción formulada frente al artículo 4º del proyecto de Acuerdo por encontrarse ajustado al ordenamiento jurídico Superior.

c. Declarará fundada la objeción formulada contra el artículo 5º del proyecto de Acuerdo. En consecuencia, el Concejo municipal debe retirar el contenido de dicho artículo, al considerarse contrario al ordenamiento jurídico superior.

d. Declarará infundada la objeción presentada por el Alcalde en contra del artículo 7º del proyecto de Acuerdo, al encontrarse que el Concejo municipal tiene amplios poderes de control político, para lo cual, de estimarlo necesario, podrá requerir la presencia de las personas naturales cuando el objeto del debate o de control sea un tema de interés público.

Una vez atendidas las anteriores exigencias, y cumplido el trámite ante la Corporación edilicia, el proyecto se remitirá de nuevo al Tribunal para fallo definitivo.

En mérito de lo expuesto, la Sala de Decisión No. 1 del Tribunal Contencioso Administrativo de Boyacá,

RESUELVE:

PRIMERO.- DECLARAR Infundadas la objeciones realizadas a los artículos 4º y 7º del proyecto de Acuerdo de mayo 31 de 2017, expedido por el Concejo Municipal de Gachantivá, *"por medio del cual se hace seguimiento y se efectúa el control político a los procesos de ejecución, recibo e inauguración de obras públicas en el municipio de Gachantivá y se dictan otras disposiciones"*.

SEGUNDO.- DECLARAR parcialmente fundada la objeción realizada al artículos 3º del proyecto de Acuerdo de mayo 31 de 2017, expedido por el Concejo Municipal de Gachantivá, *"por medio del cual se hace seguimiento y se efectúa el control político a los procesos de ejecución, recibo e inauguración de obras públicas en el municipio de Gachantivá y se dictan otras disposiciones"*, por las razones en esta providencia.

TERCERO.- DECLARAR fundada la objeción realizada al artículos 5º del proyecto de Acuerdo de mayo 31 de 2017, expedido por el Concejo Municipal de Gachantivá, *"por medio del cual se hace seguimiento y se efectúa el control político a los procesos de ejecución, recibo e inauguración de obras públicas en el municipio de Gachantivá y se dictan otras disposiciones"*. En consecuencia, el

Concejo municipal debe retirar el contenido de dicho artículo, al considerarse contrario al ordenamiento jurídico superior.

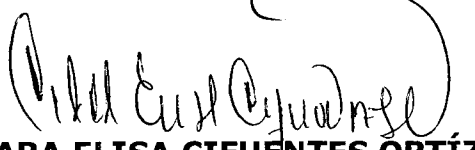
CUARTO.- Comunicar esta decisión al Presidente del Concejo Municipal de Gachantivá para que esa corporación proceda al trámite previsto en el artículo 80 de la Ley 36 de 1994. Comuníquese ésta decisión al Alcalde Municipal de Gachantivá y al Personero de la misma localidad.

QUINTO.- Una vez el Concejo Municipal de Gachantivá reconsidere los puntos sobre los cuales se declararon parcialmente fundadas las objeciones, regrésese el expediente al despacho para proferir fallo definitivo.

Esta Sentencia fue estudiada y aprobada en Sala de Decisión No. 1, según consta en el acta de la fecha.

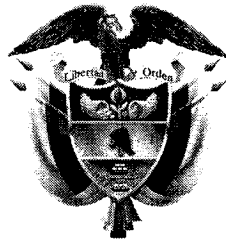
NOTIFÍQUESE, COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE


FABIO IVÁN AFANADOR GARCÍA
Magistrado


CLARA ELISA CIFUENTES ORTÍZ
Magistrada
Salvamento Parcial.


LUÍS ERNESTO ARCINIEGAS TRIANA
Magistrado

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO
DE BOYACA
NOTIFICACION POR ESTADO
El auto anterior se notifica por estado
No. 108 de hoy, 05 JUL 2018
EL SECRETARIO 



Tribunal Administrativo de Boyacá
Sala de Decisión No. 01
Salvamento parcial de Voto

Tunja,

Demandante: **Alcaldía de Gachantivá**
Demandado: **Concejo de Gachantivá**
Expediente: **15001-2333-000-2017-00500-00**
Tema: **Objeción de proyecto de Acuerdo Municipal**

Por las razones que adelante consigno, salvo parcialmente mi voto en relación con la decisión de declarar infundada la objeción formulada frente al artículo 4 del proyecto de Acuerdo N° 009 de 31 de mayo de 2017 del Concejo Municipal de Gachantivá, contenida en la sentencia de única instancia en el marco del expediente N° 15001-2333-000-2017-00500-00.

Respecto de la objeción del artículo 4 del citado proyecto de acuerdo, la providencia de este Tribunal dispone en su numeral 4.2.2:

“(…) Conforme a este marco normativo, es necesario establecer si “reunir información visual, documental y testimoniales”, con el fin de generar indicadores internos y la preparación de informes de debate político, posee alguna relación con las funciones de los demás entes de control.

La Contraloría General de la república, la Procuraduría General de la Nación y la Contaduría General de la Nación poseen el control fiscal, disciplinario y contable respectivamente, controles que se llevan a cabo con actuaciones preventivas o de intervención, mediando así en las decisiones de la administración. Así las cosas, no encuentra la Sala que las funciones encargadas a la Comisión Accidental y de dichos entes sean afines, pues la labor de la primera sólo se detiene a la consecución de toda la información necesaria para la garantía del ejercicio del control político, manifestación de poder que es complementario a los demás tipos de control de la actividad administrativa.

En atención a lo anterior, se encuentra que la (sic) funciones del Concejo deben reflejar el ejercicio claro de la Democracia desde lo local, y que al ser una corporación de carácter público de naturaleza política-administrativa, la relación con la población resulta mayor y directa, y finalmente deben realizar acciones que busquen el progreso municipal, es decir resulta superfluo afirmar que taxativamente la ley no creó funciones -como la creación de comisiones Accidentales para el seguimiento de obras públicas con fines de rendir informes- así que estas no se pueden realizar, porque es visible que en pro de una gestión responsable del Concejo Municipal y, en consecuencia, de la Alcaldía deben llevarse a cabo un sinnúmero de actuaciones que no están regladas literalmente.

Finalmente advierte la Sala que las prohibiciones y restricciones establecidas en el artículo 4º objetado se adecuan a lo establecido en los numerales 3 y 8 del artículo 41 de la Ley 136 de 1994, pues es claro que la Comisión accidental creada no podrá intervenir, ni tomar parte en el trámite o decisión de la actividad propiamente contractual.

En consecuencia, reafirmar las prohibiciones plasmadas en el artículo objetado no es violatorio del ordenamiento jurídico superior, puesto que el Concejo estipuló de manera clara y específica lo que se encuentra determinado de manera general en los numerales anteriormente dichos. En conclusión, no se encontró soporte alguno para declarar fundada la objeción sobre el artículo 4 del proyecto de acuerdo 009 de 2017.

(...)

4.3. Conclusiones.

En suma, la Sala adoptará las siguientes decisiones:

(...)

b. Declarará infundada la objeción formulada frente al artículo 4º del proyecto de Acuerdo por encontrarse ajustado al ordenamiento jurídico Superior”¹ (Resaltado y subrayas fuera de texto).

Visto lo anterior, se observa que -en términos más concretos- para la Sala mayoritaria, la ‘consecución de información’ por parte de una comisión ‘accidental’ para hacer ‘inspección, seguimiento y vigilancia’ de forma permanente a los procesos de ejecución, recibo e inauguración de obras públicas en Gachantivá, es legalmente aceptable dado que la misma es una expresión del ejercicio del ‘control político’ que tiene el Concejo de dicho ente territorial sobre la actividad del ejecutivo municipal.

Sin perjuicio de lo anterior, en el caso en concreto, disiento de dicha postura al considerar que se dio a la expresión ‘control político’ un alcance muchísimo mayor al previsto por el ordenamiento jurídico vigente.

En efecto, revisada la providencia de la cual me aparto parcialmente, se observa que después de evocar el contenido de los numerales 11º y 12º del artículo 313 de la Constitución Política, el numeral 2º del artículo 32 y los artículos 38, 39 y 40 de la Ley 136 de 1994 y el artículo 123 de la Ley 1474 de 2011, la Sala consideró:

“Como corolario de lo anterior, se tiene que el Concejo municipal, dada su condición de Corporación de elección popular, y a fin de garantizar el ejercicio de sus atribuciones constitucionales y legales para promover el desarrollo local y el bienestar de todos los habitantes del respectivo municipio, posee amplias y precisas funciones en torno al adecuado y eficiente ejercicio del control político respecto de las actuaciones de las autoridades administrativas del mismo nivel. También tiene importante

¹ fls. 14-15 y 18 de la providencia.

*poderes frente a personas naturales y jurídicas, quienes podrán ser objeto de citaciones a fin de que expliquen y/o declaren sobre hechos relacionados con asuntos de interés público*² (Resaltado fuera de texto).

No obstante, respetuosamente considero que dicha interpretación que sirvió como base para declarar infundados los cargos respecto del artículo 4 del proyecto de Acuerdo N° 009 de 31 de mayo de 2017, desconoció lo previsto por el ordenamiento superior en lo relativo a la interpretación gramatical y significado obvio de las palabras, pues claramente tanto el constituyente como el legislador determinaron cuáles son las manifestaciones posibles del 'control político' en el régimen colombiano.

Revisados los textos traídos a colación por la Sala, se observa que el 'control político' previsto constitucionalmente (en el artículo 313, numerales 11° y 12°) se traduce en dos posibilidades para los Concejos Municipales. La primera, "citar y requerir a los secretarios del despacho del alcalde para que concurran a las sesiones"; y la segunda, "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".

De igual manera, revisada la Ley 136 de 1994, se observa que la misma prevé que "corresponde al Concejo **ejercer función de control** a la administración municipal"³. No obstante, el 'control' previsto por el legislador en dicha ley, únicamente se puede materializar en cuatro hipótesis, a saber:

- "**Citar** a los secretarios, jefes de departamento administrativo y representantes legales de entidades descentralizadas así como al Personero y al Contralor" para absolver un cuestionario propuesto y debatir sus respuestas (artículo 39);
- "**Solicitar** informaciones escritas a otras autoridades municipales" (artículo 39);
- Proponer moción de observaciones sobre los informes presentados por los funcionarios locales indicados atrás⁴;

² fl. 10 de la providencia.

³ Ley 136 de 1994 - artículo 39.

⁴ En la sentencia C-405 de 1998, la Corte Constitucional precisó: "la moción de observaciones es una competencia que la ley podía adscribir a los concejos. En efecto, **este mecanismo simplemente permite al concejo formular un cuestionario a un funcionario local a fin de debatir sobre la manera cómo ejerce sus funciones, y eventualmente formular una observación crítica que es remitida al alcalde**, con lo cual esa corporación manifiesta una crítica pública y un reproche político a ese servidor público"

- Y “*citar a toda persona natural o jurídica, para que en sesión especial rinda declaraciones orales o escritas, sobre hechos relacionados directamente con asuntos de interés público, investigados por la misma*” (artículo 40).

Finalmente, la previsión del legislador en el artículo 123 de la Ley 1474 de 2011, se contrae a una posibilidad de que, para ejercer el ‘control político’, los informes de los entes de control sean remitidos a los Concejos en aras de que éstos sean debatidos en la duma municipal de la siguiente manera:

“ARTÍCULO 123. ARTICULACIÓN CON EL EJERCICIO DEL CONTROL POLÍTICO. Los informes de auditoría definitivos producidos por las contralorías serán remitidos a las Corporaciones de elección popular que ejerzan el control político sobre las entidades vigiladas. En las citaciones que dichas entidades hagan a servidores públicos para debates sobre temas que hayan sido materia de vigilancia en el proceso auditor deberá invitarse al respectivo contralor para que exponga los resultados de la auditoría”.

En suma, tanto el constituyente como el legislador establecieron que el ‘control político’ es el ejercicio, por parte de los Concejos Municipales, de las facultades descritas arriba y que exclusivamente son: (i) Citaciones a debate respecto de funcionarios locales y toda clase de personas, siempre que se trate de hechos de interés municipal; (ii) Solicitud de informes por escrito; y (iii) Proposición de mociones de censura y/o de observaciones.

En tal sentido, si lo requerido por el Concejo Municipal de Gachantivá es la consecución de “la información visual, documental, testimonial y auditiva” para la elaboración de informes previos a eventuales controles políticos (como lo dispone el artículo 4 del proyecto de Acuerdo), considera la suscrita Magistrada que dicha Corporación de elección popular perfectamente puede -sin necesidad de expedir la norma objetada- exigir los informes que requiera o citar a los funcionarios que considere necesario⁵ acudiendo a las facultades previstas en el numeral 2º del artículo 32 de la Ley 136 de 1994.

Así, es claro que la facultad de “exigir informes (...) sobre asuntos relacionados con la marcha del municipio”⁶ puede ejercerse en cualquier tiempo por parte de los Concejos Municipales y, sin que sea necesario la elaboración “de un informe previo”⁷ para presentar en plenaria (como lo dispone el artículo 4 objetado), resulta diáfano que de esa manera se puede ‘recopilar’ lo necesario para ejercer sus facultades de ‘control’, haciéndolas efectivas en pleno debate.

⁵ Para que efectúen sus declaraciones sobre los asuntos relacionados con la marcha del municipio

⁶ Ley 136 de 1994 - artículo 32 literal 2º.

⁷ Artículo 4 del proyecto de Acuerdo N° 009 de 31 de mayo de 2017.

En tal contexto, considero que, en este punto en específico, debió acogerse lo normado en el primer inciso del artículo 27 y el artículo 28 de la Ley 57 de 1887, conforme a los cuales:

“ARTICULO 27. <INTERPRETACIÓN GRAMATICAL>. Cuando el sentido de la ley sea claro, no se desatenderá su tenor literal a pretexto de consultar su espíritu (...).

(...)

ARTICULO 28. <SIGNIFICADO DE LAS PALABRAS>. Las palabras de la ley se entenderán en su sentido natural y obvio, según el uso general de las mismas palabras (...).”

Asimismo, tratándose de la interpretación de textos normativos, la doctrina ha dicho que -salvo excepciones- el rol primigenio del Juez es interpretar la ley según su sentido literal:

“Es decir, el juez debe comportarse al interpretar la ley, de la misma forma que se comportaría un ciudadano común y corriente al consultar la ley cuando vaya a tomar decisiones que afecten sus intereses. Este sabio principio lo que hace es, cuando la ley es clara, obligar al juez a garantizar el principio de legalidad y no a rebuscarse interpretaciones diferentes a las que con claridad desentrañaría cualquier mortal en sus asuntos diarios. Si una ley es absolutamente clara y el hecho concreto se acomoda indudablemente en ella, es evidente que el sentido común debe primar, pues de lo contrario, mientras los individuos acomodan su conducta a la ley clara, confiados en que el juez hará lo mismo, éste con interpretaciones extrañas podría poner a la ley a decir lo que claramente no dice. En consecuencia, salvo los casos excepcionales de una injusticia monstruosamente aberrante al aplicar la norma clara, ésta no puede estar sometida a la opinión moral del intérprete.

(...)

De acuerdo con las anteriores consideraciones, podemos concluir que cuando el juez conoce cuál es la norma vigente aplicable y conoce el significado de dicha norma dentro del contexto normativo al que ella pertenece, deberá interpretarla según el sentido literal y obvio de las palabras dentro de ese contexto, pues el caso está diáfananamente resuelto por la ley, poco importa lo que hubiera pensado el legislador”⁸.

Por tanto, si bien es cierto que, dependiendo de la disciplina, la noción de ‘control político’ puede adquirir tonos, matices y significados diferentes que darán mayor o menor amplitud al concepto en cita, en el presente caso el significado de dicha expresión -‘control político’- y sus posibles manifestaciones debe ser únicamente el actualmente vigente según nuestro ordenamiento, ya que en hipótesis como la que ocupa a la Sala, las únicas objeciones que pueden ser objeto de estudio son las jurídicas, según la prescripción del artículo 80 de la Ley 136 de 1994.

⁸ TAMAYO JARAMILLO, Javier. “Manual de hermenéutica jurídica: análisis constitucional, legal y jurisprudencia”. Biblioteca Jurídica Diké (Medellín, 2013). Págs. 199-200 y 210.

Dicho en otras palabras, a pesar de que el 'control político' pueda referirse a toda actividad adelantada con el propósito de cuestionar o investigar actividades de los restantes poderes públicos, de otros organismos territoriales e inclusive de personas privadas cuyas actuaciones tienen incidencia en los intereses generales, lo cierto es que, jurídicamente hablando, dicha función debe ser ejercida por parte de los Concejos Municipales única y exclusivamente a través de los mecanismos previstos en el ordenamiento jurídico, listados en líneas anteriores.

En consecuencia, en mi criterio sostener la tesis contraria y aceptar una noción de 'control político' que desborde los límites trazados por la Constitución y las Leyes 136 de 1994 y 1474 de 2011, desconoce el hecho que, en la misma providencia, se había expuesto sin ambages por parte de la Sala que los Concejos Municipales tienen prohibiciones que limitan su injerencia en la actividad del ejecutivo de la siguiente manera:

“Sin embargo, también tiene importantes restricciones, las que so pretexto de desarrollar un eficiente control político sobre la administración municipal no podría inobservar, toda vez que las mismas han sido consagradas por el legislador como verdaderas prohibiciones”⁹ (Resaltado fuera de texto).

Aunado a lo anterior, la Ley 80 de 1993 prescribe en su artículo 11 (numerales 1º y 3º literal b) que, por regla general, las corporaciones de elección popular -como lo Concejos Municipales- no pueden tener injerencia en los procesos de contratación que son guiados por los ordenadores del gasto. Especialmente, el artículo 25 (numeral 11º) prescribe:

“ARTÍCULO 25. DEL PRINCIPIO DE ECONOMÍA. En virtud de este principio:

(...) 11. Las corporaciones de elección popular y los organismos de control y vigilancia no intervendrán en los procesos de contratación, salvo en lo relacionado con la solicitud de audiencia pública para la adjudicación en caso de licitación. (...).”

En el caso en concreto, el proyecto de Acuerdo N° 009 de 31 de mayo de 2017 dispone en su artículo 1 que la Mesa Directiva del Concejo Municipal de Gachantivá integrará comisiones 'accidentales' para hacer seguimiento estricto a los procesos de ejecución, recibo e inauguración de obras públicas en dicho ente territorial. Por su parte, el artículo 4 objetado del proyecto de Acuerdo N° 009 de 31 de mayo de 2017 dispone:

⁹ fl. 10 de la providencia.

“Artículo 4°. La Comisión Accidental integrada para la visita, inspección, seguimiento y vigilancia a las obras que se desarrollan en el municipio no podrá intervenir en ninguna etapa del proceso de ejecución de los contratos respectivos, ni podrán dar instrucciones u órdenes a los contratistas, obreros y demás funcionarios. Su actividad se limita a reunir la información visual, documental, testimonial y auditiva que permita la elaboración de un informe que se deberá presentar a la Plenaria del Concejo”¹⁰ (Resaltado fuera de texto).

Para el correcto entendimiento de la norma que acaba de citarse, es necesario acudir al contenido del artículo 2 del mentado proyecto de Acuerdo, el cual señala que dichas comisiones ‘accidentales’ presentarán un informe a la plenaria del Concejo Municipal y manifestarán la necesidad o no de realizar ‘control político’ a los funcionarios y contratistas encargados, de la siguiente manera:

“Artículo 2°. Las comisiones accidentales integradas para tales fines presentarán un informe a la Plenaria del Concejo Municipal sobre los resultados del seguimiento a los procesos de ejecución, recibo e inauguración de Obras Públicas en el Municipio de Gachantivá y manifestarán la necesidad o no de realizar Control Político a los funcionarios y contratistas encargados de su ejecución. El Presidente del Concejo fijará los plazos y las condiciones para la presentación de los informes de las comisiones accidentales”¹¹.

Precisado el contexto, además de los argumentos relativos a la falta de rigor al momento de definir cuáles son las manifestaciones legalmente aceptadas del ‘control político’, la suscrita observa lo siguiente:

- Según el artículo 25 de la Ley 136 de 1994¹², los Concejos Municipales deben integrar comisiones ‘permanentes’ cuya finalidad es una sola: Rendir informes para primer debate a los proyectos de acuerdo.

Única y exclusivamente en caso de que las comisiones permanentes no se hubieren creado o integrado, la norma previó la existencia de las denominadas comisiones ‘accidentales’.

- De otro lado, cuando el citado artículo 25 de la Ley 136 de 1994 señala que “los informes se rendirán por las comisiones accidentales que la mesa directiva nombre *para tal efecto*”, la expresión ‘para el efecto’ de la norma en cita se

¹⁰ fl. 19 del expediente.

¹¹ fl. 19 del expediente.

¹² Artículo 25°.- Comisiones. Los concejos integrarán comisiones permanentes encargadas de rendir informe para primer debate a los proyectos de acuerdo, según los asuntos o negocios de que éstas conozcan y el contenido del proyecto acorde con su propio reglamento. Si dichas comisiones no se hubieren creado o integrado, los informes se rendirán por las Comisiones Accidentales que la Mesa Directiva nombre para tal efecto.

refiere a que el propósito de las citadas comisiones 'accidentales' es el mismo que el de las comisiones 'permanentes', a saber: "rendir informe para primer debate **a los proyectos de acuerdo**, según los asuntos o negocios de que éstas conozcan y el contenido del proyecto acorde con su propio reglamento".

La única diferencia entre las comisiones 'permanentes' y 'accidentales' es que éstas últimas tienen su génesis -se reitera- cuando las primeras no se hayan creado o integrado previamente por parte de la duma municipal.

- Teniendo en cuenta lo anterior, se tiene que, si no es para rendir informes sobre proyectos de acuerdo, la Ley 136 de 1994 no autoriza la creación indiscriminada de comisiones 'accidentales'.
- En el caso en concreto, el propósito de las comisiones 'accidentales' previstas por el proyecto de Acuerdo es informar a la plenaria del Concejo Municipal sobre los resultados del seguimiento a los procesos de ejecución contractual, recibo e inauguración de obras públicas en el municipio de Gachantivá. El resultado de dicho informe es manifestar la necesidad o no de realizar 'control político' a los funcionarios y contratistas encargados de su ejecución.

En tal sentido, se observa que el propósito expuesto en el acápite anterior no es concordante con el propósito establecido por la Ley 136 de 1994 (artículo 25), ya que el fin de las comisiones 'accidentales' no sería preparar informes sobre 'proyectos de acuerdo' a expedir, sino confeccionar informes para efectuar eventuales 'controles políticos'.

Por tanto, si tenemos en cuenta que, en el ejercicio de funciones públicas, solo se puede hacer lo que está expresamente permitido por la Constitución y las leyes¹³, tenemos que la actividad que pretenden adelantar las comisiones 'accidentales' del municipio de Gachantivá resultaría proscrita por el régimen jurídico inherente al caso.

- Además, como ya se expuso en acápites precedentes, las modalidades de ejercicio del 'control político' en Colombia son taxativas.

En tal sentido, revisado el contenido de los numerales 11° y 12° del artículo 313 de la Constitución Política, el numeral 2° del artículo 32 y los artículos

¹³ A diferencia de los particulares que pueden hacer todo aquello no esté manifiesta y explícitamente prohibido.

38, 39 y 40 de la Ley 136 de 1994 y el artículo 123 de la Ley 1474 de 2011, se observa que en tales disposiciones normativas no está previsto lo que pretende implementarse por parte del Concejo Municipal de Gachantivá, que se traduce en una fase previa al usos de las atribuciones de 'control político', como son la citación de personas y funcionarios a las sesiones ordinarias, la solicitud de informes y la proposición de mociones de censura.

- De otro tanto, aparte de de estar en contravía del ordenamiento jurídico, considero que el funcionamiento de las comisiones 'accidentales' previstas por el proyecto de Acuerdo N° 009 de 31 de mayo de 2017 resulta inane y vano.

Lo anterior, dado que sin necesidad de preverlo por parte de la duma municipal de Gachantivá, la función que pretende desarrollarse por parte de dichas comisiones, ya fue prevista por el ordenamiento cuando dispuso, en el numeral 2° del artículo 32 de la Ley 136 de 1994, que es atribución de los Concejos Municipales -sin necesidad de intermediarios o fases previas- exigir los informes escritos o citar a cualquier persona o funcionario municipal para discutir los temas relacionados con la marcha del municipio en sesión ordinaria.

- Finalmente, es cuestionable el supuesto carácter 'accidental' de las comisiones previstas en el proyecto de Acuerdo N° 009 de 31 de mayo de 2017.

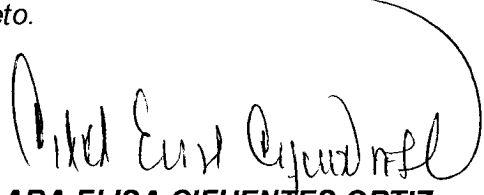
Según la Real Academia de la Lengua Española, 'accidental'¹⁴ se refiere a algo que no es esencial, sino que por el contrario resulta casual o contingente (o sea, que puede suceder o no suceder).

En tal sentido, si se tiene en cuenta que por parte de las administraciones locales continuamente se efectúan 'procesos de ejecución, recibo e inauguración de obras públicas' y que el proyecto de Acuerdo pretende integrar comisiones para hacer "seguimiento estricto" a tales procesos -sin efectuar ninguna salvedad-, lo cierto es que lejos de ser comisiones creadas de forma ocasional o esporádica, las mismas se convertirían *mutatis mutandi* en un nuevo órgano de control de carácter permanente que no fue previsto ni autorizado por el régimen jurídico municipal colombiano.

¹⁴ <http://dle.rae.es/?id=0KMqRmT>

Por las razones expuestas, a mi juicio debió declararse la invalidez del artículo 4 del acto demandado.

De esta forma dejó sentado mi disentimiento parcial frente a la decisión mayoritaria, con el acostumbrado respeto.


CLARA ELISA CIFUENTES ORTIZ
Magistrada