

FUNCION PREVENTIVA

Asunto: EJERCICIO DEL CONTROL POLITICO

Para: SECRETARIOS DE DESPACHO, DIRECTORES Y GERENTES DE INSTITUTOS DESCENTRALIZADOS

C.c.: ALCALDE - CONCEJO MUNICIPAL

De: PERSONERO MUNICIPAL DE FLORIDABLANCA

Fecha: 20 DE ENERO DE 2014

ANTECEDENTES

En reiteradas ocasiones la Personería Municipal de Floridablanca ha tenido conocimiento sobre la inasistencia a invitaciones y/o citaciones por parte de algunos Secretarios de Despacho y Directores y Gerentes de Institutos descentralizados de Floridablanca a las sesiones ordinarias convocadas por dicho cuerpo colegiado con el propósito de realizar el correspondiente control político.

Por lo anterior, este despacho, en uso de sus atribuciones constitucionales y legales y en especial las conferidas por los artículos 118 de la Constitución Política y 178 de la Ley 136 de 1994 en concordancia con la Ley 1551 de 2012, adelanta la presente acción preventiva con el fin de motivar y promover el adecuado desarrollo de la función de Control político a cargo del Concejo Municipal.

CONSIDERACIONES

El control político es la función constitucional de vigilancia con que cuentan los cuerpos colegiados para las acciones u omisiones de funcionarios del estado en particular del poder ejecutivo, a través de mecanismos como las citaciones y la exigencia de informes sobre el ejercicio de funciones; con dicho control se busca que los Concejos -como cuerpos representativos plurales- ejerzan un seguimiento sobre el cumplimiento de la misión constitucional asignada a los municipios y consagrada en el artículo 311 de nuestra Carta Magna, verificando el cabal cumplimiento del plan de desarrollo y el ordenamiento jurídico.

En ejercicio de este control los concejos municipales están facultados para CITAR a los secretarios de la Alcaldía, directores de departamentos administrativos o entidades descentralizadas del orden municipal, al contralor, al personero, personas naturales o jurídicas y para un control especial a los representantes legales de las empresas de servicios públicos domiciliarios, e INVITAR además de estos, a funcionarios del orden departamental, representantes legales de organismos descentralizados y de establecimientos públicos del orden nacional, con sede en el respectivo departamento o municipio. Las primeras, como es sabido tienen carácter obligatorio, y las segundas carecen de connotación imperativa.

MARCO NORMATIVO

➤ CONSTITUCIONAL

El control político es una función de rango constitucional, prescrita en el Artículo 312 modificado por el artículo 5 del Acto Legislativo 01 de 2007, así:

En cada municipio habrá una corporación político-administrativa elegida popularmente para períodos de cuatro (4) años que se denominará concejo municipal, integrado por no menos de 7, ni más de 21 miembros según lo determine la ley de acuerdo con la población respectiva. **Esta corporación podrá ejercer control político sobre la administración municipal.** (resaltado nuestro).

Para precisar la aplicación de esta función, los numerales 11 y 12 del artículo 313, adicionados por el artículo 6 del Acto Legislativo 1 de 2007 de la Constitución Política de Colombia establecen que corresponde a los concejos:

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 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.

➤ LEGAL

Esta función constitucional ha tenido su desarrollo legal en la ley 136 de 1994, modificada por la ley 1551 de 2012, estableciéndose:

Artículo 32 de la Ley 136 de 1994, modificado por el artículo 18 de la 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:

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

*Calle 5 No. 8-25 Piso 3 - Palacio Municipal de Floridablanca
Tel. 649 81 54 - Fax. 648 86 62 – email: pmf@personeriadefloridablanca.gov.co*

www.personeriadefloridablanca.gov.co

Floridablanca - Santander

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.”

(...)

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.

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”.

Artículo 38- Ley 136 de 1994.

*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 39º- Ley 136 de 1994:

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 40º- Ley 136 de 1994

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.

El concejo municipal de Floridablanca, mediante Acuerdo No 010 de 2013, reglamenta en el título III, capítulo único, la función y ejercicio del control político, especificando en relación con el trámite e incumplimiento de la citación:

Artículo 60. (...) “Toda proposición o citación, una vez aprobada por las mayorías será remitida por el secretario respectivo al citado, junto con el cuestionario correspondiente, dentro de las veinticuatro (24) horas siguientes. El funcionario citado responderá dentro de los dos días hábiles siguientes al recibo del cuestionario en medio magnético y en original impreso y firmado para que repose en la Secretaría respectiva con copia impresa para todos los concejales. El secretario pondrá el cuestionario y las respuestas a través de la red del concejo y suministrará una copia para que sea anexada al acta de la plenaria, donde el funcionario citado hará su exposición.”

“Es obligación del funcionario citado concurrir a la sesión el día y hora señalados para el debate. Dicha citación debe hacerse con no menos de cinco (5) días de anticipación”

Artículo 61 . INCUMPLIMIENTO DE UNA CITACION- “Si el funcionario citado reglamentariamente para un debate incumple la citación sin justa causa, no radica el informe o lo radica extemporáneamente, no da respuesta completa, concisa y veraz al cuestionario o esta fuere parcial, la Secretaría respectiva deberá dar traslado al organismo competente para que realice la correspondiente investigación disciplinaria, administrativa o de cualquier naturaleza jurídica.

PARAGRAFO: El funcionario citado no podrá delegar su asistencia salvo por justa causa debidamente comprobada. Se entiende por justa causa para que un funcionario no asista a la citación para debate, la calamidad pública o doméstica, la grave perturbación del orden público, la enfermedad debidamente certificada, las comisiones de servicios y los periodos legales de vacaciones.”

➤ JURISPRUDENCIAL

Sentencia C-082/96 febrero 29-. Magistrado Ponente doctor Eduardo Cifuentes Muñoz.

(...) “ Las Asambleas Departamentales y los Concejos Municipales tienen a su cargo, entre otras funciones, el control político sobre la gestión gubernamental. A unas y otros corresponde reglamentar el ejercicio de las funciones y la prestación de los servicios públicos (CP. arts. 300-1 y 313-1). El Constituyente separó estrictamente las funciones del control político y de administración o gestión”. (...)

Sentencia T-278/10. M.P. Dr. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

(...) “ Ciertamente al residir la soberanía popular en el pueblo, el control político lo pueden ejercer los ciudadanos directamente o por intermedio de sus representantes. Por tanto, los concejos municipales como un organismo representativo electo popularmente, tienen el mandato para controlar las actuaciones de las alcaldías como integrantes de la rama ejecutiva, tal y como lo indica el artículo 115 de la C.P al señalar que las gobernaciones y las alcaldías, (...) forman parte de la Rama ejecutiva. En consecuencia, explicó la Corte en el citado fallo:

Por ende, 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 (CP art. 40)

En ese orden de ideas, así los concejos municipales sean de naturaleza administrativa, por ser un organismo representativo pueden controlar políticamente las actuaciones de la administración local”

(...)

En consecuencia, como corporaciones administrativas con la competencia detallada y destinadas a velar por la eficiencia en la prestación de los servicios públicos, tienen también la función de control respecto de los actos de la administración departamental, distrital y municipal.

De lo anterior se desprende que la Constitución Política le otorga expresamente al concejo municipal la facultad directa de ejercer un control político respecto de los secretarios del despacho del alcalde por asuntos relacionados con funciones propias del cargo mediante la aplicación de la moción de censura, siempre que se cumpla con el procedimiento dispuesto en la norma constitucional.

En efecto, de la reforma se desprenden ciertas características, entre ellas se contemplan dos clases distintas de sanciones a los secretarios del despacho del alcalde que se abstengan de cumplir con la citación que haga el concejo. Ciertamente, para los municipios con más de veinticinco mil habitantes la ausencia sin justificación del secretario implica directamente la proposición de la moción de censura, en cambio en los demás municipios cuando ocurra la ausencia se podrá tramitar la moción de observaciones.

De igual forma, la norma es concreta en indicar que la moción de censura se ejerce respecto de los secretarios del despacho, mas no incluye los demás funcionarios que integran la administración de la alcaldía, tales como los gerentes o directores de los establecimientos públicos, los cuales seguirán sujetos al control político que se haga mediante la moción de observaciones.

Respecto al procedimiento a seguir, para que los concejos municipales puedan aplicar la moción de censura, el artículo 6 del Acto Legislativo 01 de 2007 mediante el cual se adiciona los numerales 11 y 12 al artículo 313 de la Constitución Política prevé el cumplimiento varias etapas, las cuales son concurrentes, pues la ausencia de una ellas resultaría en el desconocimiento de las garantías constitucionales que le ofrece el control político a quienes se les cuestiona su gestión como integrantes del gobierno local.

Ahora bien es importante precisar que en el trámite de la moción de censura no se puede confundir la citación de los secretarios para resolver un cuestionario y su respectiva sanción cuando no asisten con la proposición de la moción de censura. En efecto, la moción de censura opera en dos contextos, i) cuando el secretario de la alcaldía no asiste a la sesión sin que el Concejo Municipal le acepte la excusa y ii) cuando la propone la mitad más uno de los miembros de componen el Concejo Distrital o Municipal. Por tanto, no es suficiente la proposición de un solo Concejal.

(...)

De ese modo, los presupuestos de la moción de censura son: i) se puede citar únicamente a los secretarios de la alcaldía, ii) la moción de censura se causa por responsabilidad de funciones propias del cargo de secretario o por desatención a los requerimientos y citaciones del Concejo Distrital o Municipal iii) la moción de censura deberá ser propuesta por la mitad más uno de los miembros que componen el Concejo Distrital o Municipal, iv) La votación se hará entre el tercero y el décimo día siguientes a la terminación del debate, con audiencia pública del funcionario respectivo. v) Su aprobación requerirá el voto afirmativo de las dos terceras partes de los miembros que integran la corporación.

Así las cosas, para que al concejo municipal le prospere la moción de censura en contra de un secretario de la alcaldía, es indispensable agotar estrictamente el procedimiento previsto en el numeral 11 y 12 del artículo 313 de la Constitución Política, de lo contrario se incurrirá en el desconocimiento de una norma de rango constitucional, lo cual implica la vulneración del derecho fundamental al debido proceso, puesto que toda actividad bien sea administrativa o judicial debe cumplir con las exigencias interpuestas en las normas, y más en los asuntos en que se aplique a los secretarios de las alcaldías la moción de censura, por ser la Constitución la que indica el método de ejecución”

Fallo 5731, de febrero 17 de 2000, Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo,. C.P Olga Inés Navarrete Barrero.

“ MOCION DE OBSERVACIONES - No implica separación automática del servidor municipal / MOCION DE OBSERVACIONES - Naturaleza y fines del control político y de fiscalización.

Ahora bien, la Ley 136 de 1994 "Por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios", introdujo la función de control de parte de los Concejos Municipales sobre la administración municipal mediante la figura de Moción de Observaciones, inspirada en la Moción de Censura, cuya prosperidad no implica, como en ésta, la separación automática del servidor municipal, pues el legislador al desarrollar la figura no se ocupó de precisar la consecuencia de su aprobación. Acorde al texto de los artículos 38 y 39 de la Ley 136 de 1994, la Moción de Observaciones tiene por efecto el reproche político a determinado funcionario, sin que la misma traiga como consecuencia automática de separación del servidor. Constituye, entonces, una expresión del control político que permite fiscalizar el manejo de la administración local, otorgada por la ley al Concejo Municipal y que culmina con una censura política al servidor, aunque, respecto de la cual el Alcalde puede adoptar o no una medida en relación con el funcionario. De lo anterior deduce la Sala que la sola aprobación de la Moción de Observaciones tiene un efecto jurídico que no es otro que la sanción política a un servidor municipal, efecto que es independiente de las determinaciones que adopte el Alcalde. (...).

Sentencia C-107/13. M.P. Dra. María Victoria Calle Correa.

Si se tiene en cuenta lo anterior, puede concluirse que la norma demandada en este caso no viola el artículo 370 de la Carta. Lo que hace es asignarles a los concejos competencia para citar a "control especial" a los representantes legales de las entidades prestadoras de servicios públicos. Se trata, como se dijo, de una forma de control político. Y en la práctica debe ser entendida de esta manera. El control político y el administrativo coinciden ciertamente en su finalidad última o remota, de asegurar la vigencia efectiva de la Constitución (los derechos, la separación de poderes y la democracia). Pero eso no significa que sean iguales. Uno y otro tipo de control se diferencian no sólo por los órganos que los ejercen, o por el procedimiento mediante el cual se adelantan, sino especialmente por los fines inmediatos que buscan. El control político persigue adelantar evaluaciones basadas en estándares muy diversos, integrados por juicios de conveniencia para el servicio, utilidad, justicia, moralidad, oportunidad, entre otros. Y particularmente el control especial, contemplado en la norma que se acusa, busca instaurar un procedimiento para la fiscalización política de las entidades, puntualmente por la prestación de los servicios en los respectivos municipios o distritos, no para controlar otro tipo de asuntos.

En relación con el control que se ejerce mediante la citación de personas naturales o jurídicas, la Corte Constitucional ha emitido varios pronunciamientos respecto de esta facultad otorgada al congreso; interpretación extensiva a la atribución con que cuentan los concejos municipales para citar a estas mismas personas, según lo contempla el artículo 40 de la ley 136 de 1994, veamos:

Auto 330 de 2008- M.P. Dr. Humberto Antonio Sierra Porto.

(...)

12.- Una vez explicado el sentido y alcance del control político dentro de las funciones genéricas del Congreso de la República, es posible comprender la ubicación de las citaciones a las que hace referencia el artículo 137 de Constitución, dentro del ejercicio de dicho control; así como el trámite de la excusas, derivado de estas citaciones. Como se dijo, las mencionadas citaciones configuran uno de los instrumentos con los que cuenta el Congreso, para el ejercicio de las funciones que desarrolla (legislativa, de reforma constitucional, electorales, de investigación y control político, entre otras).

(...)

“La competencia atribuida mediante el artículo 137 de la Carta Política para emplazar a toda persona natural o jurídica y para insistir en el llamado cuando quienes hayan sido citados se excusaren de asistir, se hizo directamente por el constituyente a cualquier comisión permanente, acorde con la atribución de control político que corresponde al Congreso de la República por disposición constitucional. Así, “la renuencia a una citación hecha en los términos del artículo citado, conlleva ciertas consecuencias como que sea la Corte Constitucional la que decida si la excusa presentada por el citado es fundada o no, a efectos de determinar la obligación de acudir a la citación, o la posibilidad de que la comisión permanente imponga las sanciones que señalan las normas vigentes para el caso de desacato a las autoridades.

(...)

Auto 149/09. M.P. Dr Nilson Pinilla Pinilla.

Construyendo sobre estos mismos conceptos, dijo también, recientemente, esta corporación, en el auto A-331 de 2008 (M. P. Jaime Córdoba Triviño):

“Debe la Corte reiterar en este apartado que la Constitución de 1991, bajo tal perspectiva, dotó al Congreso de competencias de control más amplias que las previstas en el régimen anterior, decisión política acorde con la profundización del principio democrático a través del reforzamiento de las actividades del legislativo. En efecto, dentro del modelo constitucional de 1886, la competencia del Congreso se limitaba a la división tradicional entre la actividad de producción normativa y el ejercicio del control político, dirigido especialmente a los funcionarios que integran la Rama Ejecutiva. Ahora, al amparo de la actual Carta Política, el control que ejerce el Congreso es más amplio, pues no se reduce únicamente al de carácter político antes señalado, sino que se extiende a la facultad de ejercer investigaciones de diversas índole, sustentada en un ejercicio probatorio basado, entre otros aspectos, en las declaraciones que rindan ante las comisiones las personas naturales y jurídicas, servidores públicos o particulares, en los términos fijados por la Constitución. En últimas, se trata de otorgar herramientas jurídicas a las comisiones permanentes para que construyan el acervo fáctico dentro de una actividad de control público en sentido amplio. Así pues, la facultad que se comenta se desenvuelve dentro de un entorno que, aun cuando incluye el concepto tradicional de control político, lo excede de manera considerable. Quiso el Constituyente brindar a los congresistas, a través de las comisiones permanentes a que cada uno de ellos pertenece, la posibilidad de conocer, con la profundidad que la misma comisión y sus miembros consideren necesaria, información conducente al más efectivo ejercicio de sus funciones.”

RESPONSABILIDAD DISCIPLINARIA:

Ahora bien, el título IV, capítulos segundo y tercero, en sus artículos 34 y 35 del Código Único Disciplinario precisa como deberes y prohibiciones de todo servidor público:

Deberes:

1. *Cumplir y hacer que se cumplan los deberes contenidos en la Constitución, los tratados de Derecho Internacional Humanitario, los demás ratificados por el Congreso, las leyes, los decretos, las ordenanzas, los acuerdos distritales y municipales, los estatutos de la entidad, los reglamentos y los manuales de funciones, las decisiones judiciales y disciplinarias, las convenciones colectivas, los contratos de trabajo y las órdenes superiores emitidas por funcionario competente.*

Prohibiciones:

1. *Incumplir los deberes o abusar de los derechos o extralimitar las funciones contenidas en la Constitución, los tratados internacionales ratificados por el Congreso, las leyes, los decretos, las ordenanzas, los acuerdos distritales y municipales, los estatutos de la entidad, los reglamentos y los manuales de funciones, las decisiones judiciales y disciplinarias, las convenciones colectivas y los contratos de trabajo.*

CONCLUSIONES

Teniendo en cuenta lo anterior, El Personero Municipal de Floridablanca, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 32 de la Ley 136 de 1994, modificado por el artículo 18 de la Ley 1551 de 2012 y el acuerdo 010 de 2013, **ADVIERTE**, a los Secretarios de

Despacho, Gerentes y Directores de Entidades Descentralizadas, del municipio de Floridablanca, que:

1. Es de carácter obligatorio la asistencia a las sesiones del Concejo Municipal de quienes hayan sido citados previamente a los debates de control político de conformidad como lo establecen las normas y reglamentos que sobre la materia se encuentran vigentes.
2. Es de carácter obligatorio entregar los informes que le sean solicitados por el Concejo Municipal, dentro de los términos o plazos establecidos, de conformidad con la normatividad vigente.

La Personería, invita a su cabal cumplimiento y estará atenta para coadyuvar dentro de sus competencias constitucionales y legales.

JAIRO CESPEDES CAMACHO
Personero Municipal
Original firmado

Proy. SCGG