



Concepto 007681 de 2021 Departamento Administrativo de la Función Pública

20216000007681

Al contestar por favor cite estos datos:

Radicado No.: 20216000007681

Fecha: 08/01/2021 05:58:11 p.m.

Bogotá D.C.

EMPLEO - Funciones. Concejo Municipal. RAD. 20209000582922 del 03 de diciembre de 2020.

Acuso recibo de la comunicación de la referencia, mediante la cual consulta:

"1. Si un concejal o un diputado pueden copiar partes de: proyectos de acuerdo, acuerdos, proyectos de ordenanzas o proyectos de ley de otros corporados e insertarlos en proyectos a presentar.

2. Si los acuerdos y ordenanzas una vez sean aprobados se vuelven elementos públicos y de ellos se pueden extraer apartes para elaborar otros proyectos de acuerdo en otros municipios.

3. Hasta donde el copiar frases, párrafos o elementos contenidos en acuerdos, proyectos de acuerdo, ordenanzas, proyectos de ordenanzas, proyectos de ley; se puede convertir en un plagio o en alguna actividad objeto de denuncia disciplinaria o ilicitud."

Al respecto, me permito informar lo siguiente:

Inicialmente, debe anotarse que, de acuerdo a lo señalado en el Decreto 430 de 2016, a este Departamento Administrativo le compete formular, implementar, hacer seguimiento y evaluar las políticas de desarrollo administrativo de la función pública, el empleo público, la gestión del talento humano en las entidades estatales, la gerencia pública, el desempeño de las funciones públicas por los particulares, la organización administrativa del Estado, la planeación y la gestión, el control interno, la participación ciudadana, la transparencia en la gestión pública y el servicio al ciudadano, propiciando la materialización de los principios orientadores de la función administrativa.

Por consiguiente, este Departamento Administrativo no le corresponde una valoración concreta de casos particulares, ni determinar la legalidad

de los actos ejercidos por las autoridades públicas, en tanto que no es órgano de control y vigilancia, o autoridad judicial y para tales efectos debe acudirse al juez u órgano de control competente, previo agotamiento del procedimiento legalmente establecido.

En consecuencia, solo es dable ilustrarlo frente a la normativa relacionada con la materia de competencia.

Ahora bien, respecto a la consulta de si dable que los concejos copian apartes de los proyectos de Acuerdo presentados, estudiados, analizados y aprobados en otro Ente territorial, es necesario recordar que la Constitución Política dispone:

"ARTICULO 311. Al municipio como entidad fundamental de la división político<sic>-administrativa del Estado le corresponde prestar los servicios públicos que determine la ley, construir las obras que demande el progreso local, ordenar el desarrollo de su territorio, promover la participación comunitaria, el mejoramiento social y cultural de sus habitantes y cumplir las demás funciones que le asignen la Constitución y las leyes".

"ARTICULO 313. Corresponde a los concejos:

1. Reglamentar las funciones y la eficiente prestación de los servicios a cargo del municipio.
2. Adoptar los correspondientes planes y programas de desarrollo económico y social y de obras públicas.
3. Autorizar al alcalde para celebrar contratos y ejercer pro tempore precisas funciones de las que corresponden al Concejo.
4. Votar de conformidad con la Constitución y la ley los tributos y los gastos locales.
5. Dictar las normas orgánicas del presupuesto y expedir anualmente el presupuesto de rentas y gastos.
6. Determinar la estructura de la administración municipal y las funciones de sus dependencias; las escalas de remuneración correspondientes a las distintas categorías de empleos; crear, a iniciativa del alcalde, establecimientos públicos y empresas industriales o comerciales y autorizar la constitución de sociedades de economía mixta.
7. Reglamentar los usos del suelo y, dentro de los límites que fije la ley, vigilar y controlar las actividades relacionadas con la construcción y enajenación de inmuebles destinados a vivienda.
8. Elegir Personero para el período que fije la ley y los demás funcionarios que ésta determine.
9. Dictar las normas necesarias para el control, la preservación y defensa del patrimonio ecológico y cultural del municipio.
10. Las demás que la Constitución y la ley le asignen.

(...)"

Como se observa, se trata de competencias atribuidas a los órganos municipales, con el fin de generar desarrollo y mejorar la calidad de vida de los ciudadanos, que exclusivamente atienden a un determinado territorio, justamente para que los mismos se gobiernen de forma directa y autónoma en atención a sus necesidades específicas.

Así, por ejemplo, lo hizo entretener la Corte Constitucional¹, al considerar:

"(...) En ese sentido, existen casos en los cuales el ejercicio de las atribuciones normativas autónomas de las entidades territoriales, no se encuentra sujeto, necesariamente, a la existencia de un régimen anterior establecido en una ley de la República, puesto que la función administrativa reguladora que ejercen dichas entidades tiene un fundamento constitucional autónomo. Ello no obsta para que los actos administrativos expedidos en virtud de tales atribuciones deban ser respetuosos de la ley, al menos en el sentido de no lesionar sus dictados, y de no regular las materias propias del núcleo reservado al Legislador; pero es claro que, en tales casos, no se puede exigir, como presupuesto de la reglamentación administrativa, una regulación legal previa y detallada de la materia, ya que si en verdad se trata de un asunto incluido dentro del mínimo esencial de la autonomía territorial, mal haría el Legislador en dictar normas específicas sobre el particular, entrometiéndose en las órbitas reservadas a las corporaciones territoriales.

Un ejemplo de las competencias autónomas a las que se hace referencia, es lo dispuesto en el Artículo 313-1 de la Carta Política, el cual señala

que los concejos municipales estarán encargados de "reglamentar las funciones y la eficiente prestación de los servicios a cargo del Municipio". La función reglamentaria que allí se consagra es una de las atribuciones normativas propias de los concejos, que forman parte del reducto esencial de la autonomía territorial y, por lo mismo, no requieren para su desarrollo de una ley de la república que haya regulado previamente las materias en cuestión.

Pues bien, si una de las funciones propias de los Concejos es la de autorizar al alcalde para contratar, tal y como lo dispone el Artículo 313-3 Superior, es claro que la facultad de reglamentar lo relacionado con tal autorización también forma parte de sus competencias constitucionales, por virtud del numeral 1 del mismo canon constitucional. Es decir, si los Concejos pueden reglamentar el ejercicio de sus propias funciones, y una de sus funciones es la de autorizar al alcalde para contratar, se concluye lógicamente que tales corporaciones cuentan con la competencia constitucional para reglamentar el ejercicio de tal atribución, y que no es necesario que el legislador haya trazado, con anterioridad, una regulación detallada del tema. Así, en criterio de esta Corporación, este último precepto constitucional es un fundamento suficiente para que el Legislador haya confirmado que las Corporaciones municipales de elección popular tienen la posibilidad de reglamentar una de sus funciones constitucionales propias, cual es la de otorgar al correspondiente jefe de la administración municipal autorizaciones para contratar.

Esta función reglamentaria que, se reitera, cuenta con un fundamento constitucional propio, habrá de ejercerse mediante el trazado de una serie de normas puntuales y específicas sobre una determinada materia, a saber: el procedimiento interno que se deberá seguir ante los Concejos para obtener la autorización respectiva, los criterios que debe seguir para otorgarla, así como los casos en los cuales tal autorización es necesaria. La regulación de dicho procedimiento interno habrá de estar referida, así, a las hipótesis en que tal autorización es necesaria, a los criterios que se deberán aplicar al momento de decidir sobre si se otorga o no dicha autorización, y a las etapas del trámite a seguir en cada caso. Estas normas no serán de tipo legal, sino de tipo administrativo, sin que sea necesario contar con una regulación previa del tema por parte del Legislador." (Subrayado fuera de texto).

Ahora bien, frente a los Acuerdos de los concejos la Ley 136 de 1994² señala:

"ARTÍCULO 71. Iniciativa. Los proyectos de acuerdo pueden ser presentados por los concejales, los alcaldes y en materias relacionadas con sus atribuciones por los personeros, los contralores y las Juntas Administradoras Locales. También podrán ser de iniciativa popular de acuerdo con la Ley Estatutaria correspondiente.

PARÁGRAFO 1. Los acuerdos a los que se refieren los numerales 2, 3 y 6 del Artículo 313 de la Constitución Política, sólo podrán ser dictados a iniciativa del alcalde."

PARÁGRAFO 2o. Serán de iniciativa del alcalde, de los concejales o por iniciativa popular, los proyectos de acuerdo que establecen la división del territorio municipal en comunas y corregimientos y la creación de Juntas Administradoras Locales."

"ARTÍCULO 72. UNIDAD DE MATERIA. Todo proyecto de acuerdo debe referirse a una misma materia y serán inadmisibles las disposiciones o modificaciones que no se relacionen con ella. La presidencia del Concejo rechazará las iniciativas que no se avengan con este precepto, pero sus decisiones serán apelables ante la corporación.

Los proyectos deben ir acompañados de una exposición de motivos en la que se expliquen sus alcances y las razones que los sustentan."

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

La Presidencia del Concejo designará un ponente para primero y segundo debate. El segundo debate le corresponderá a la sesión plenaria.

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

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

Frente a la naturaleza de estos actos administrativos, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, mediante sentencia con Rad. No. 68001-23-15-000-2002-00630-01 y ponencia del Consejero Luis Rafael Vergara Quintero, determinó:

"Los acuerdos municipales constituyen la forma a través de la cual los concejos adoptan las decisiones a su cargo. Su naturaleza jurídica es la de ser actos administrativos.

De acuerdo con las disposiciones contenidas en los Artículos 71 y siguientes de la ley 136 de 2 de junio de 1994¹, la expedición de un acuerdo municipal constituye un trámite administrativo complejo en el que deben agotarse varias etapas y concurren distintas autoridades (iniciativa, debate, sanción del Alcalde, publicación, revisión por parte del Gobernador).

Como en la expedición de un acuerdo municipal concurren distintas autoridades (concejo, alcalde y gobernador del departamento), este acto administrativo ha sido calificado como complejo³.

Esta Corporación ha sostenido, en materia de actos administrativos complejos, que la validez de este tipo de decisiones está sometida a la concurrencia de las voluntades que participan en su conformación:

".. si no confluyen tales manifestaciones de voluntad, el acto no surge a la vida jurídica y, por ende, no puede válidamente producir efectos en derecho, ni crear situaciones jurídicas particulares y concretas"⁴

El requisito de la sanción al que se encuentran sometidos ciertos actos, como los acuerdos municipales y las ordenanzas departamentales, constituye un presupuesto de validez. Así, refiriéndose en particular a las ordenanzas de las asambleas departamentales, pero bajo un presupuesto que resulta claramente aplicable al caso de los acuerdos de los concejos municipales, lo estableció esta Corporación:

"La sanción es parte integrante de la Ordenanza, es un presupuesto para la validez del acto administrativo en cuyo proceso de formación concurren las voluntades de la corporación que la expide y del órgano que la sanciona, que comúnmente es el Gobernador del Departamento y excepcionalmente el Presidente de la misma Asamblea, voluntades que se fusionan para producir un acto único. La Ordenanza es por eso un acto complejo, porque consta de una serie de actos que concurren a integrar la voluntad administrativa dirigida a un mismo fin.

Así, pues, cuando, por ejemplo, se considera que está viciada de ilegalidad la sanción de una ordenanza, se debe demandar la ordenanza por la ilegalidad de su sanción, pues esta es parte integrante de ese acto administrativo complejo. La ordenanza y su sanción forman un solo acto⁵.

Ahora bien, la publicación es otra etapa en el proceso de expedición de los acuerdos municipales y es un requisito indispensable para la ejecutoriedad de los mismos (Artículo 81 de la ley 136 de 1994).

El Artículo 116 del decreto 1333 de 25 de abril de 1986⁵, señala que los acuerdos municipales producen la plenitud de sus efectos a partir de la fecha de su publicación:

"Los acuerdos expedidos por los Concejos y sancionados por los alcaldes se presumen válidos y producen la plenitud de sus efectos a partir de la fecha de su publicación a menos que ellos mismos señalen fecha posterior para el efecto".

De acuerdo a lo anterior, Los acuerdos municipales constituyen la forma a través de la cual los concejos adoptan las decisiones a su cargo. Su naturaleza jurídica es la de ser actos administrativos

Así pues, en los términos de la normativa transcrita, entre las atribuciones de los concejales encontramos la de presentar proyectos de Acuerdos, siempre y cuando no se refieran a los que solamente pueden ser presentados por el alcalde municipal, como los que se refieren a los numerales 2, 3 y 6 del Artículo 313 de la Constitución Política.

En consecuencia, en criterio de esta Dirección Jurídica, será procedente la presentación por parte de los concejales de Proyectos de Acuerdos que versen sobre materias comunes a otros Entes territoriales, pero no se podrá copiar y pegar proyectos de Acuerdos ya presentados en otros municipios, para ser presentados ante el respectivo concejo, ya que debe elaborarse cada proyecto de Acuerdo, teniendo en cuenta las necesidades específicas de cada municipio; ello, además como parte de las funciones atribuidas por la Constitución y la Ley a los concejos municipales.

En adición a lo anterior, la normativa ibidem consagra:

"ARTÍCULO 31. REGLAMENTO. Los concejos expedirán un reglamento interno para su funcionamiento en el cual se incluyan, entre otras, las normas referentes a las comisiones, a la actuación de los concejales y la validez de las convocatorias y de las sesiones." (Subrayado fuera de texto).

En consecuencia, las actuaciones de los concejos municipales, asimismo deberán atender lo que determine reglamento de la Corporación.

Por último, respecto a lo que se entiende por documento público, la Ley 1564 de 2012⁶ dispone:

"ARTÍCULO 243. DISTINTAS CLASES DE DOCUMENTOS. Son documentos los escritos, impresos, planos, dibujos, cuadros, mensajes de datos, fotografías, cintas cinematográficas, discos, grabaciones magnetofónicas, videograbaciones, radiografías, talones, contraseñas, cupones, etiquetas, sellos y, en general, todo objeto mueble que tenga carácter representativo o declarativo, y las inscripciones en lápidas, monumentos, edificios o similares.

Los documentos son públicos o privados. Documento público es el otorgado por el funcionario público en ejercicio de sus funciones o con su intervención. Así mismo, es público el documento otorgado por un particular en ejercicio de funciones públicas o con su intervención. Cuando consiste en un escrito autorizado o suscrito por el respectivo funcionario, es instrumento público; cuando es autorizado por un notario o quien haga sus veces y ha sido incorporado en el respectivo protocolo, se denomina escritura pública."

En consecuencia, documento público es el otorgado por el funcionario público en ejercicio de sus funciones o con su intervención. Así mismo, es público el documento otorgado por un particular en ejercicio de funciones públicas o con su intervención.

Consonante con lo anterior, debe recordarse que la Ley 1437 de 2011⁷ consagra:

"ARTÍCULO 88. Presunción de legalidad del acto administrativo. Los actos administrativos se presumen legales mientras no hayan sido anulados por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo. Cuando fueren suspendidos, no podrán ejecutarse hasta tanto se resuelva definitivamente sobre su legalidad o se levante dicha medida cautelar."

En tal sentido, los actos administrativos se presumen legales mientras no hayan sido anulados por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo.

En caso de que requiera mayor información sobre las normas de administración de los empleados del sector público y demás temas competencia de este Departamento Administrativo puede ingresar a la página web de la entidad, en el link "Gestor Normativo": <http://www.funcionpublica.gov.co/eva/es/gestor-normativo>, donde podrá encontrar todos los conceptos relacionados emitidos por esta Dirección Jurídica.

El anterior concepto se emite en los términos establecidos en el Artículo 28 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

Cordialmente,

ARMANDO LOPEZ CORTES

Director Jurídico

Proyectó: D. Castellanos

Revisó: Armando López Cortes.

Aprobó: Armando López Cortes.

11602.8.4

NOTAS DE PIE DE PÁGINA

1. Corte Constitucional, Sala Plena, Sentencia C-738 de 2001, MP Eduardo Montealegre Lynett.
2. Por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios.
3. Lo característico del acto complejo es que la declaración de voluntad administrativa se forma mediante la intervención conjunta o sucesiva de dos o más órganos, cuyas respectivas manifestaciones de voluntad pasan a integrar aquella.
4. Concepto de la Sala de Consulta y Servicio Civil No. 1.719 de 20 de abril de 2006, M. P. Dr. Flavio Augusto Rodríguez Arce.
5. Sentencia de 15 de octubre de 1964, radicación 19641015, actor: Muce Moises, M.P. Dr. Alejandro Domínguez Molina.
6. Por medio de la cual se expide el Código General del Proceso y se dictan otras disposiciones.
7. Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

Fecha y hora de creación: 2026-01-30 00:13:11