



Concepto 131971 de 2023 Departamento Administrativo de la Función Pública

Al contestar por favor cite estos datos:

Radicado No.: 20236000131971

Fecha: 31/03/2023 12:36:03 p.m.

Bogotá D.C.

REF: CONCEJALES. Facultades. RAD. 20239000159582 del 13 de marzo de 2023.

En la comunicación de la referencia, solicita le sean absueltas las siguientes inquietudes:

¿Es permitido que solo 8 concejales de los 13 que tiene el municipio se reúnan en un grupo por fuera del concejo para hacer oposición al actual alcalde, cuando para eso existe la figura del concejo municipal, en el cual se supone que es el espacio para generar debate y control político de manera pública no privada como este grupo pretende?

Al ser figuras públicas estos concejales, en la actualidad se desconocen quienes pertenecen al G8, ¿es permitido que estos funcionarios actúen de esta manera, ocultando información a los habitantes del municipio?

Sobre las inquietudes planteadas, me permito manifestarle lo siguiente:

Inicialmente es importante destacar que este Departamento en ejercicio de sus funciones contenidas en el Decreto 430 de 2016, realiza la interpretación general de las disposiciones legales relacionadas con el empleo público y la administración de personal; sin embargo, no le corresponde la valoración de los casos particulares, y carece de competencia para ordenar el reconocimiento de derechos; tampoco funge como ente de control ni es el competente para decidir sobre la legalidad de las actuaciones de las entidades del estado o de los servidores públicos, competencia atribuida a los jueces de la república.

Así las cosas, solo es dable realizar una interpretación general de las disposiciones legales relacionadas con la materia de su consulta. El artículo 312 de la Constitución Política, modificado por el Acto Legislativo 1° de 2007, indica lo siguiente:

“ARTÍCULO 5o. El artículo 312 de la Constitución Política de Colombia quedará 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.

La ley determinará las calidades, inhabilidades, e incompatibilidades de los concejales y la época de sesiones ordinarias de los concejos. Los concejales no tendrán la calidad de empleados públicos.

La ley podrá determinar los casos en que tengan derecho a honorarios por su asistencia a sesiones.

Su aceptación de cualquier empleo público constituye falta absoluta.” (Subrayado fuera del texto original)

Por su parte, en sentencia proferida por la Corte Constitucional, se pronunció con lo siguiente frente a la organización del territorio nacional, a saber:

“ La Constitución de 1991 utiliza la expresión ordenamiento territorial para referirse a una de las materias que son objeto de ley orgánica y que tiene como función distribuir competencias entre la Nación y las entidades territoriales (artículo 288 de la Constitución); determinar los requisitos para la creación de nuevos departamentos (artículo 297 de la Constitución); fijar el régimen de las áreas metropolitanas (artículo 319 inciso 2 de la Constitución); y, determinar los requisitos para la creación de entidades territoriales indígenas (artículo 329 de la Constitución). A partir de una lectura parcial de estas normas constitucionales, podría pensarse que el ordenamiento territorial es una función exclusiva del nivel central del Estado, ejercida por el Congreso de la República y que consiste en determinar la separación vertical del poder público, dentro de la autonomía, sin sometimiento jerárquico, mediante la organización de la estructura territorial del país y la distribución de las competencias de cada uno de los niveles: nacional, regional, departamental y municipal. Esto se confirmaría por el artículo transitorio 38 de la Constitución que creó una Comisión de Ordenamiento Territorial encargada de realizar los estudios y formular ante las autoridades competentes las recomendaciones que considere del caso, para acomodar la “división territorial del país” a las disposiciones de la Constitución. (...)”

32. En razón de lo anterior, resulta necesario diferenciar dos contenidos diferentes del ordenamiento territorial: (i) aquellos relativos a la organización territorial del Estado o la “división político-administrativa del Estado” y que determinan la organización administrativa del poder público por niveles, en sus aspectos orgánico (cuáles son, en abstracto, las categorías o tipos de entidades que la conforman: Nación y entidades territoriales - requisitos para crearlas, formas asociativas-) y funcional (cuáles son las competencias de cada nivel y cómo se distribuyen las funciones).” (Subrayado fuera del texto original)

Esta misma corporación, esta vez sobre la naturaleza jurídica de los Concejos Municipales, mediante sentencia concluyó:

“La naturaleza administrativa de los concejos municipales, el control político y la moción de observaciones.

Las asambleas departamentales y los concejos municipales, a pesar de ser órganos de representación plural y de elección directa por la ciudadanía, no son en estricto rigor organismos políticos, en el mismo sentido que lo es el Congreso de la República. Estas instituciones son, como lo señala claramente la Constitución, corporaciones administrativas (CP arts 299 y 312), lo cual armoniza con la naturaleza unitaria del Estado colombiano (CP art. 1º). Por ello la Corte había precisado que *“si bien los concejos municipales están conformados por personas de la localidad, elegidas directamente por sus conciudadanos, constituyéndose por ello en sus voceros y agentes, y representando sus intereses y voluntad, ello no puede servir para pretender erigirlos como un “órgano legislativo de carácter local. (...)”* (Subrayado fuera del texto original)

Como puede observarse, en virtud de lo dispuesto en el artículo 312 constitucional en cada municipio habrá una corporación político-administrativa elegida popularmente para un período de 4 años que se denominará concejo municipal, ejerciendo dentro de otras funciones un control político sobre la administración municipal. El inciso segundo de la misma disposición consagra que los concejales no tendrán la calidad de empleados públicos.

Por su parte, en la Ley 136 de 1994, sobre las funciones de los Concejos Municipales, dispuso:

“ARTÍCULO 32.- Atribuciones. Además de las funciones que se le señalan en la Constitución y la ley, son atribuciones de los concejos las siguientes. (...)”

Exigir informes escritos o citar a los secretarios de la Alcaldía, Directores de departamentos administrativos o entidades descentralizadas del orden municipal, al contralor y al personero, así como a cualquier funcionario municipal, excepto el alcalde, para que haga declaraciones orales sobre asuntos relacionados con la marcha del municipio. (...)”

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.

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.”

Como se aprecia, la legislación ha suministrado a los Concejos Municipales herramientas para cumplir las funciones que le han sido asignadas, entre ellas, la de ejercer el control político sobre la administración municipal.

Para dar claridad a este procedimiento, el Consejo de Estado mediante jurisprudencia se pronunció en los siguientes términos sobre la moción de observaciones que pueden ejercer los concejos sobre los funcionarios de la administración municipal, a saber:

“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.”

Ahora bien, los Concejales Municipales, como servidores públicos que son, sólo pueden actuar dentro de los límites señalados en la Constitución y en la Ley. Así lo ha señalado la Corte Constitucional, quien en su Sentencia C-893 del 7 de octubre de 2003, con ponencia del Magistrado Alfredo Beltrán Sierra, señaló lo siguiente:

“3.3. Así las cosas, los servidores públicos sólo pueden hacer aquello que les está permitido por la Constitución y las leyes respectivas, y de ello son responsables. A diferencia de los particulares, que pueden hacer todo aquello que la Constitución y la ley no les prohíba, principio encaminado a la protección de los intereses de los administrados.” (Se subraya).

Con base en los argumentos expuestos, esta Dirección Jurídica considera que las actividades que adelanten los Concejales, están enmarcadas por los límites señalados por la Carta Constitucional y la legislación nacional. Las acciones que adelanten fuera de estos límites, pueden generar consecuencias penales y disciplinarias. No obstante, sus acciones no pueden ser calificadas como sancionables sino por la autoridad competente, sea el Ministerio Público o un Juez de la República.

Para mayor información relacionada con los temas de este Departamento Administrativo, le sugerimos ingresar a la página web www.funcionpublica.gov.co/eva en el link «Gestor Normativo» donde podrá consultar entre otros temas, los conceptos 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 LÓPEZ CORTÉS
Director Jurídico

Proyectó: Claudia Inés Silva

Revisó: Maía Valeria Borja Guerrero

Aprobó: Armando López C.

11602.8.4

Fecha y hora de creación: 2026-07-05 19:13:05