

NOTA: Solo se incluyen los artículos que versan sobre control fiscal.

LEY 136 DE 1994

(Junio 2)

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

[. .] **Artículo 105o. Causales de suspensión.** El presidente de la República en el caso del Distrito Capital de Santafé de Bogotá, y los gobernadores en los demás casos, suspenderán a los alcaldes en los siguientes eventos:

1. Por haberse dictado en su contra, resolución acusatoria debidamente ejecutoriada, con privación de la libertad, aunque se decrete en favor del alcalde la excarcelación.
2. Por haberse dictado en su contra, medida de aseguramiento, con privación efectiva de la libertad, siempre que esté debidamente ejecutoriada.
3. A solicitud de la Procuraduría General de la Nación o de autoridad jurisdiccional competente de acuerdo con el régimen disciplinario previsto en la ley.
4. Cuando la Procuraduría General de la Nación, solicite la suspensión provisional mientras adelante la investigación disciplinaria, de conformidad con la ley.
5. Cuando la Contraloría (General de la República)* solicite la suspensión provisional de conformidad a lo establecido en el numeral 8 del artículo 268 de la Constitución Política. La Contraloría bajo su responsabilidad, podrá exigir, verdad sabida y buena fe guardada, la suspensión inmediata de funcionarios mientras culminan las investigaciones o los respectivos procesos penales o disciplinarios.

Parágrafo. En caso de delitos culposos, solamente habrá lugar a la suspensión de que trata el numeral segundo cuando no se decrete en favor del alcalde la excarcelación u otro beneficio que implique la libertad física.

() Nota: La expresión entre paréntesis fue declarada inexecutable por la Corte Constitucional en sentencia C-603 de 24 de mayo de 2000, en la que actuó como Magistrado Ponente el Dr. José Gregorio Hernández Galindo. Para la Corte Constitucional, la facultad de solicitar la suspensión provisional de funcionarios bajo el principio verdad sabida y buena fe guardada también puede ser ejercida por el contralor seccional o local, no sólo por el Contralor General de la República.*

[. .]IX. CONTROL FISCAL

Artículo 154o. Régimen de control fiscal. El régimen del control fiscal de los municipios se regirá por lo que dispone la Constitución, la Ley 42 de 1993, lo previsto en este capítulo y demás disposiciones vigentes.

Artículo 155o. Contralorías. Las contralorías distritales y municipales son entidades de carácter técnico, dotadas de autonomía administrativa y presupuestal. En ningún caso podrán realizar funciones administrativas distintas a las inherentes a su propia organización.

Artículo 156o. (Modificado por el artículo 21 de la Ley 617 de 2000) Texto Original: Creación de contralorías. Los municipios clasificados en categoría especial, primera, segunda y tercera, podrán crear y organizar sus propias contralorías, con arreglo a los parámetros señalados por la ley.

Las contralorías Distritales y Municipales sólo podrán suprimirse, cuando desaparezcan los requisitos para su creación, previa demostración de la incapacidad económica remendada por la oficina de planeación departamental y/o municipal según el caso.

Parágrafo transitorio. Dentro de los seis (6) meses siguientes a la vigencia de la presente Ley, las contralorías Municipales y Distritales, que aún no lo hayan hecho, deberán adecuar su estructura organizacional a las nuevas orientaciones que sobre control fiscal establecen la Constitución y la Ley.

En los municipios en los cuales no haya contraloría, la vigilancia de la gestión fiscal corresponderá a la respectiva contraloría departamental.

Artículo 157o. Organización de las contralorías. La determinación de las plantas de personal de las contralorías municipales y distritales, corresponde a los concejos, a iniciativa de los respectivos contralores.

Artículo 158o. Contralores municipales. En aquellos distritos y municipios donde exista contraloría, los respectivos contralores se elegirán dentro de los primeros diez (10) días del mes de enero respectivo por el Concejo para un período igual al de los alcaldes de temas integradas con dos (2) candidatos presentados por el Tribunal Superior del Distrito Judicial y uno (1) por el Tribunal de lo Contencioso Administrativo, que ejerza jurisdicción en el respectivo municipio, con no menos de un (1) mes de antelación.

Para ser elegido contralor se requiere ser colombiano de nacimiento, ciudadano en ejercicio, tener más de veinticinco años y acreditar título de abogado o título profesional en disciplinas económicas, administrativas o financieras. En ningún caso habrá lugar a reelección.

JURISPRUDENCIA – CONSTITUCIONAL.- La igualación de períodos de los contralores territoriales y los alcaldes y gobernadores no debe ser interpretada como la necesaria coincidencia en la fecha de posesión de estas autoridades. El legislador debe procurar

hasta donde sea posible que la gestión administrativa de los gobernadores y alcaldes se desarrolle de manera simultánea con quienes ejercen sobre ellos control fiscal. En desarrollo de la amplia facultad de configuración legislativa, es constitucionalmente admisible que el legislador reconozca a los nuevos miembros de las corporaciones de elección popular la facultad de elegir al contralor.- “[. . .] Considera esta Corporación que, no habiendo señalado la propia Carta las fechas de elección de contralores departamentales, distritales y municipales, la atribución corresponde, por cláusula general de competencia, al legislador, el cual, mientras no desconozca la Constitución, puede actuar con libertad, sin que, por tanto, pueda entenderse desautorizado para atribuir competencia sobre el particular a las corporaciones que inician su propio período y no a las antiguas, aspecto éste que en nada riñe con la Carta Política y parece ajustado a la lógica institucional, que demanda una coherente función de fiscalización de las gestiones administrativas.

En cuanto a las fechas de iniciación de las sesiones de asambleas y concejos, de los artículos 299 y 312 de la Constitución surge con meridiana claridad que es la ley la llamada a determinarlas.

Para la Corte es evidente que, por otra parte, la igualación de los períodos de alcaldes, gobernadores y los correspondientes contralores era algo que, con motivo de la inmediata aplicación de los nuevos preceptos superiores, podía y debía garantizarse en el punto de partida, es decir a propósito de los que se iniciaban en 1992, cuando comenzaba a operar la integridad del sistema.

Sin embargo, por la naturaleza de las cosas y por las variadas posibilidades de terminación anticipada de los distintos períodos de gobernadores y alcaldes, en desarrollo de las normas legales pertinentes (muerte del titular, destitución, renuncia, vacancia, revocatoria del mandato, etc), no podía ni puede garantizarse que esa igualdad inicial se mantenga de manera inquebrantable en todos los departamentos, distritos y municipios, a no ser que, en una abierta manifestación de injusticia y desigualdad, se forzara la abrupta terminación del período del contralor municipal, distrital o departamental por un hecho del todo ajeno a su responsabilidad, como sería el consistente en la ocurrencia de cualquiera de las faltas absolutas enunciadas por la ley en el caso del respectivo alcalde o gobernador.

A ello debe añadirse que la enunciada igualación de los períodos no consiste en la milimétrica coincidencia en la fecha de toma de posesión de los correspondientes funcionarios, sino en la proporción -que ha de buscarse hasta donde sea posible sin que pueda pretenderse obligatoria y absoluta- entre el tiempo de gestión administrativa de los gobernadores y alcaldes y quienes ejercen sobre ellos la función de control fiscal.

A ese propósito, que surge del artículo 272 de la Constitución, no se opone la diferencia de días, que tanto molesta al demandante, entre la fecha de posesión de los mandatarios seccionales y locales y la de sus respectivos contralores, pues ella no rompe la identidad entre los períodos.

La Constitución consagra, como uno de sus principios fundamentales, el de prevalencia del derecho sustancial, que se vería gravemente quebrantado si se impusiera el criterio de una exactitud formal, arbitraria y caprichosa que propiciara, por ejemplo, la nulidad de todas las elecciones de contralores, ya efectuadas, por la sola circunstancia de haber sido aquéllos escogidos unos días después de la posesión de gobernadores y alcaldes.

De lo anterior resulta que las partes demandadas de los artículos 35 y 158 de la Ley 136 de 1994 no vulneran la Constitución, pues se limitan a señalar -dentro del ámbito de competencia propio del legislador- las fechas en las cuales sesionarán los concejos municipales y la oportunidad en que habrán de elegir a los funcionarios de su competencia, en particular los contralores locales.

La Corte proferirá fallo de fondo en lo que respecta a la constitucionalidad del artículo segundo transitorio de la Ley 56 de 1993, a cuyo tenor los contralores departamentales, elegidos en octubre de 1991, cuyo período constitucional terminaba el 31 de diciembre de 1994 continuarían en sus cargos hasta tanto se produjera la posesión del elegido en las sesiones ordinarias de enero de 1995, por cuanto, si bien al momento de fallar ya se habían cumplido los hechos en él regulados, se trata de una disposición cuyos efectos se proyectan hacia el futuro. Con base en ella se han configurado situaciones individuales y concretas susceptibles de consecuencias administrativas, efectos fiscales y controversia judicial.

Por otra parte, al ser presentada la demanda, no se daba la sustracción de materia, habiéndose radicado entonces la competencia en cabeza de esta Corporación.

La norma será declarada exequible por las mismas razones expuestas.” (Corte Constitucional. Sentencia C-107 de 15 de marzo de 1995. M.P. José Gregorio Hernández Galindo).

JURISPRUDENCIA – ADMINISTRATIVA.- Los Tribunales Administrativos cuentan con facultades normativas para la selección del candidato a contralor municipal; los requisitos que se establezcan en los acuerdos que expidan no pueden modificar la ley.- “[. . .] En este proceso se pretende la declaración la nulidad del Acuerdo número 031 de 9 de octubre de 2000, por medio del cual la Sala Plena y de Gobierno del Tribunal Superior de Tunja “reglamenta el concurso para aspirantes a integrar las ternas para elección de Contralor Departamental de Boyacá y Contralores Municipales de Tunja y Chiquinquirá”.

Los reproches de la demanda contra el acto de contenido electoral acusado pueden resumirse en dos grupos. El primero, relacionado con la inconstitucionalidad de todo el acto administrativo, por cuanto se considera expedido en ejercicio de la potestad reglamentaria que corresponde al Presidente de la República y porque desconoce el principio de igualdad de la función pública. El segundo grupo, se refiere a la ilegalidad e inconstitucionalidad de apartes del Acuerdo número 031 de 2000. Dentro de éste, se impugnan los puntajes establecidos para calificar el desempeño de las funciones públicas, las entrevistas y el conocimiento teórico de los candidatos. De igual manera, la demanda considera inconstitucional la evaluación de las entrevistas por omisión normativa del procedimiento y de las garantías para controvertir la calificación.

La Sala comenzará por analizar las acusaciones contra todo el acto de contenido electoral demandado. Para ello, es necesario precisar si, como lo afirma el demandante, el Acuerdo reglamenta la ley o si, como lo sostiene la contestación de la demanda, se expide en cumplimiento de la ley para organizar los concursos de méritos.

Potestad reglamentaria y facultad para organizar concursos de méritos

El artículo 189, numeral 11, de la Constitución atribuye al Presidente de la República, como suprema autoridad administrativa, el ejercicio de la potestad reglamentaria “para la cumplida ejecución de las leyes”. Así, esta facultad constituye una fuente de producción normativa subordinada a la ley, pues si bien es cierto que no depende de una delegación o una habilitación expresa o tácita del Legislador, en tanto que es una facultad directamente atribuida por la Constitución, no es menos cierto que su campo de acción está limitada únicamente por la necesidad de hacer efectiva la ley. De consiguiente, la potestad reglamentaria se concreta en la producción administrativa de una norma general, abstracta, secundaria, inferior y complementaria de la ley, la cual se justifica, por su necesidad, para ejecutarla.

En este contexto, se observa que la naturaleza del acto reglamentario responde a características propias, dentro de las cuales pueden encontrarse, entre otras, las siguientes: a) tiene una naturaleza administrativa, por lo que sólo podrá referirse a materias administrativas, pues es esa la esencia de la potestad reglamentaria; b) no puede modificar la sustancia de la ley, en tanto que no tiene un objetivo legislativo sino de ejecución; c) el acto reglamentario no puede alterar las competencias constitucional y legalmente asignadas a otras autoridades públicas, puesto que

*extralimitaría su esfera de autoridad; d) su naturaleza es subsidiaria, comoquiera que sólo puede ejercerse cuando existen vacíos legales. En consecuencia, "si la ley suministra todos los elementos indispensables para su ejecución nada habrá de agregársele y, por consiguiente, no habrá oportunidad para el ejercicio de la potestad reglamentaria; pero si faltan en ella detalles necesarios para su correcta aplicación hay lugar a proveer a la regulación de esos detalles, en ejercicio de la potestad reglamentaria"*¹

Ahora bien, la atribución constitucional al Presidente de la República de la potestad reglamentaria ¿significa, contrario sensu, la prohibición de su ejercicio para otras autoridades administrativas?. Dicho de otro modo, ¿el único titular de la potestad reglamentaria es el Presidente de la República? La respuesta a ese cuestionamiento ha llevado a amplios debates y controversias doctrinarias a lo largo de varias décadas. Así mismo, por la importancia del tema y la actualidad permanente en la resolución de los casos concretos la jurisprudencia ha definido este asunto en varias oportunidades. En efecto, al respecto la Corte Constitucional dijo lo siguiente:

"La potestad reglamentaria ..., en el paradigma del Estado social de derecho no es exclusiva del Presidente de la República, cosa distinta es que a éste, dado su carácter de suprema autoridad administrativa del Estado, le corresponda por regla general esa atribución. A este respecto la jurisprudencia y la doctrina han coincidido en aceptar que la Constitución Política de 1991 consagró un "sistema difuso" de producción normativa general o actos administrativos de efectos generales de carácter reglamentario, lo que significó, sin lugar a duda, un cambio fundamental respecto del ordenamiento superior consignado en la Carta de 1886.

En algunas ocasiones, y así lo entendió el Constituyente, es necesario extender esa potestad a autoridades y organismos administrativos diferentes al ejecutivo, a los cuales es posible atribuirle inclusive por vía legal, pues sólo así es posible garantizar la efectividad de la norma jurídica que produce el legislador

En efecto, el ejercicio de la potestad reglamentaria le corresponde en principio al Presidente de la República, quien con fundamento en el numeral 11 del artículo 189 de la C.P. puede y debe reglamentar directamente la ley cuando ello sea indispensable para hacer posible su cumplimiento; en otros casos, la competencia del ejecutivo tiene origen directamente en la Constitución, con lo que se produce lo que la jurisprudencia ha denominado "deslegalización de materias en favor de la administración".

*En otros casos, pero con carácter excepcional, el Constituyente extendió directamente la capacidad de ejercer la potestad reglamentaria a otros organismos del Estado, como ocurre en el consignado en el artículo 265-9 de la C.P."*²

Contrario a lo anterior, la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo manifestó que la potestad reglamentaria es exclusiva del Presidente de la República; pero que eso no excluye la facultad de todas las autoridades públicas de expedir actos administrativos de carácter general. Así se expresó la Sala:

"...la potestad de reglamentar la ley es atribución del Presidente de la República, según lo establecido en el artículo 189, numeral 11, de la Constitución, en tanto que de la facultad de expedir actos administrativos de carácter general están investidas muchas autoridades.

(...)Entonces, según lo establecido en el artículo 189, numeral 11, de la Constitución, es atribución del Presidente, y no de otras autoridades, ejercer la potestad reglamentaria mediante la expedición de decretos, resoluciones y órdenes, cuando sea necesario para la

¹ Consejo de Estado. Sala Plena. Sentencia de 26 de octubre de 1999. Expediente IJ-007. Consejero Ponente: Reinaldo Chavarro Buritica.

² Sentencia C-350 de 1997. Magistrado Ponente: Fabio Morón Díaz.

cumplida ejecución de las leyes; de cualesquiera leyes, que en ello no se hicieron distinciones. Y esa potestad es distinta de la facultad atribuida a muchas autoridades para el cumplimiento de determinadas funciones, aun cuando esas funciones se cumplan mediante la expedición de actos administrativos de carácter general”³

En este mismo sentido, la Sección Primera del Consejo de Estado dijo que:

“El Presidente de la República es, ciertamente, el titular constitucional de la potestad reglamentaria, pero ello no quiere decir que dentro de su ámbito de competencia y nivel de subordinación jerárquica y normativa, las demás autoridades administrativas no puedan adoptar medidas de carácter general a fin de cumplir o hacer cumplir las disposiciones superiores relativas a los asuntos a su cargo, de donde, como titulares de autoridad administrativa, están investidas de las facultades o potestades propias de la administración, dentro de las cuales está justamente la reglamentaria. De allí que los actos administrativos generales pueden emanar de cualquier autoridad administrativa, en lo que concierna a los asuntos a su cargo. En consecuencia, la adopción de la medida acusada no implica, por su alcance reglamentario, usurpación de la correspondiente potestad presidencial.⁴

En reciente fallo, la Corte Constitucional modificó su jurisprudencia y acogió la tesis del Consejo de Estado, en los siguientes términos:

“La potestad reglamentaria no puede atribuirse por la ley a otros órganos administrativos distintos del Presidente de la República. La atribución de tal competencia la hace la Constitución a un órgano constitucional como es el Presidente de la República y por tanto no puede ser variada por la ley. Atribuirle parcialmente por la ley a un órgano distinto, implicaría disminuir y limitar la competencia que, sin condicionamiento alguno, ha sido atribuida por la Constitución.

Ello, como se ha señalado, no obsta para que otros órganos administrativos, en este caso los Ministros del Despacho, expidan reglamentos, pero tales reglamentos, no tienen, en el sistema de fuentes, la misma jerarquía de aquellos que expide el Presidente de la República en ejercicio de la Potestad Reglamentaria, sino que se encuentran subordinados a ellos”⁵

En consecuencia, si bien es cierto que la potestad reglamentaria es una atribución exclusiva del Presidente de la República, no es menos cierto que las autoridades administrativas tienen una facultad de regulación administrativa subordinada a la ley y a los reglamentos, a través de la cual pueden expedir actos administrativos de carácter general para ejecutar la ley. En otras palabras, en el sistema Colombiano de fuentes es posible diferenciar los actos administrativos que surgen del ejercicio de la potestad reglamentaria (decretos, resoluciones y órdenes para la cumplida ejecución de la ley: artículo 189, numeral 11, de la Constitución) y los actos administrativos generales expedidos por las diferentes autoridades para ejecutar la ley. Las dos clases de actos administrativos no sólo tienen una diferencia orgánica, esto es, por la autoridad que los profiere – aunque el Presidente de la República también puede expedir actos administrativos generales que no son reglamentarios- sino que se distinguen por su contenido. En efecto, los actos reglamentarios se expiden para que sea posible cumplir la ley, mientras que los actos generales se expiden en cumplimiento de la ley. Entonces, los primeros son actos instrumentales, esto es, son medios para hacer cumplir la ley y los segundos son el fin de la ley, pues concretan la voluntad legal.

En síntesis, la facultad para dictar actos administrativos generales que difieren de los actos reglamentarios, corresponde a todos los órganos administrativos como modo normal de expresarse y presupone la existencia de una atribución legal o constitucional de una función administrativa que

³ Consejo de Estado. Sala Plena. Sentencia de 26 de octubre de 1999. Expediente IJ-007. Esta misma tesis fue reiterada en la sentencia de la Sección Quinta del Consejo de Estado de 3 de marzo de 2000. Expediente 2241.

⁴ Sentencia de 24 de agosto de 2000. Expediente 6096. Consejero Ponente: Juan Alberto Polo Figueroa.

⁵ Sentencia C-805 de 1º de agosto de 2001. Magistrado Ponente: Rodrigo Escobar Gil.

debe concretarse. Un ejemplo de acto administrativo general no vinculado a la potestad reglamentaria es precisamente el de los denominados "reglamentos" de las corporaciones judiciales (artículos 235, numeral 6, 237, numeral 6, 241, numeral 11, de la Constitución), los cuales buscan establecer reglas de organización interna para ejercer las competencias legal y constitucionalmente asignadas. En tal contexto, una autoridad que cumple funciones administrativas tiene una potestad propia para dictar normas de contenido general que son necesarias para organizar su propio trabajo, lo cual, en sentido estricto, no es más que disponer lo pertinente para cumplir la ley que le asigna competencias.

La experiencia en el derecho comparado es ilustrativa: La jurisprudencia Española ha diferenciado los conceptos de reglamentos ejecutivos y reglamentos de organización, en los siguientes términos:

"Existe en nuestro derecho una tradición jurídica que dentro de los reglamentos, como disposiciones generales de la Administración con rango inferior a la ley, y aún reconociendo que en todos ellos se actúa el ejercicio de la función ejecutiva en sentido amplio, destaca como 'reglamentos ejecutivos' aquellos que están directamente y concretamente ligados a una ley, a un artículo o artículos de una ley o a un conjunto de leyes, de manera que dicha ley (o leyes) es complementada, desarrollada, pormenorizada, aplicada y cumplimentada o ejecutada por el reglamento. Son reglamentos que el Consejo de Estado ha caracterizado como aquellos cuyo cometido es desenvolver una ley preexistente o que tiene por finalidad establecer normas para el desarrollo, aplicación o ejecución de una ley. Pero, junto a éstos, existen los reglamentos de organización que, todo lo más, alcanzan a normar las relaciones de la administración con los administrados en la medida en que ello es instrumentalmente necesario por integrarse éstos de una u otra forma en la organización administrativa..."⁶

Así las cosas se tiene que los actos generales que se expiden en cumplimiento de una función administrativa para organizar internamente la realización de las propias competencias no corresponden a la potestad reglamentaria ni invaden atribuciones exclusivas del Presidente de la República, puesto que, incluso, el Ejecutivo no tiene autorización para inmiscuirse en la facultad de organización interna asignada a otras autoridades (artículo 113 de la Constitución).

Con base en todo lo expuesto, la Sala estudiará si el acto de contenido electoral impugnado se limita a organizar una atribución administrativa o a reglamentar una actividad para la ejecución de la ley.

Pues bien, el acto demandado fue expedido por el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Tunja "en uso de las facultades conferidas por el artículo 272 de la Constitución Nacional, Ley 136 de 1994 y Ley 330 de 1996". Las facultades que invoca el Tribunal disponen lo siguiente:

El artículo 272, inciso 4, de la Constitución señala que las asambleas y los concejos distritales y municipales "les corresponde elegir contralor para período igual al del gobernador o alcalde, según el caso, de ternas integradas con dos candidatos presentados por el tribunal superior de distrito judicial y uno por el correspondiente tribunal de lo contencioso administrativo"

A su turno, el artículo 158 de la Ley 136 de 1994 dispone que "los contralores municipales se eligen por el concejo de ternas integradas con dos candidatos que presenta el Tribunal Superior de Distrito judicial y uno el Tribunal de lo Contencioso Administrativo".

Al mismo tiempo, el artículo 20, numeral 5º, de la Ley 270 de 1996 preceptúa que:

"Corresponde a la Sala Plena de los Tribunales Superiores de Distrito Judicial, ejercer las siguientes funciones administrativas:

⁶ Tribunal Constitucional Español. Sentencia de 4 de mayo de 1982, citada textualmente por Garrido Falla, Fernando. Tratado de Derecho Administrativo. Tomo I. Editorial Tecnos. Madrid. Página 241.

(...)

5. Las demás que le atribuya la ley o el reglamento que expida la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura”

Por su parte el artículo 4º de la Ley 330 de 1996 señala:

“Elección. Los Contralores Departamentales serán elegidos por las Asambleas Departamentales, de ternas integradas por dos candidatos presentados por el Tribunal Superior del Distrito Judicial y uno por el correspondiente Tribunal de lo Contencioso Administrativo.

Las ternas serán enviadas a las Asambleas Departamentales dentro del primer mes inmediatamente anterior a la elección. La elección deberá producirse dentro de los primeros diez (10) días del mes correspondiente al primer año de sesiones.

Los candidatos escogidos por el Tribunal Superior y el escogido por el Tribunal de lo Contencioso Administrativo, se determinarán por concursos de méritos organizados por estos mismos Tribunales.

Parágrafo. En los Departamentos en donde hubiera más de un Tribunal Superior de Distrito Judicial, cada uno de ellos enviará un candidato para conformar la respectiva terna” (subrayas fuera del texto)

Las anteriores transcripciones muestran que la Sala Plena del Tribunal Superior de Tunja tiene asignada la función administrativa discrecional de designar candidatos para integrar las ternas de donde deberán ser elegidos los contralores departamental y municipales del territorio donde ejerce jurisdicción. De igual manera, la escogencia de los candidatos deberá efectuarse por concurso de méritos, el cual deberá ser organizado por cada Tribunal.

En este sentido, por expresa disposición legal (artículo 4º de la Ley 330 de 1996) el Tribunal está facultado para organizar su propia competencia de designar candidatos para contralores departamental y municipales, con base en un concurso de méritos. Como se observa, la autorización legal a los Tribunales sólo está dada para “organizar” los concursos de méritos. Significa esto que ¿están autorizados para establecer reglas generales del concurso?.

Pues bien, de acuerdo con la Real Academia Española de la Lengua organizar significa “disponer y preparar un conjunto de personas, con los medios adecuados, para lograr un fin determinado”. De igual manera, significa “preparar alguna cosa disponiendo todo lo necesario”⁷. En consecuencia, la potestad para organizar los concursos deberá entenderse como la capacidad discrecional de cada Tribunal para establecer las reglas operativas y la mecánica interna del concurso, lo cual no sólo se circunscribe a aspectos logísticos y el señalamiento de horas y lugares, sino también a la mecánica de evaluación de méritos.

Con todo, a lo anterior podría objetarse que el Presidente de la República, como titular de la potestad reglamentaria para ejecutar la ley, es quién tiene la facultad para establecer las reglas generales y abstractas que concretan las pautas del concurso. Sin embargo, ese argumento no puede aceptarse, pues fue el propio Legislador el que le atribuyó al nominador la potestad para fijar las reglas operativas del concurso, las cuales dependerán de la dinámica interna de cada Tribunal. De hecho, fue voluntad del Constituyente asignarle a los Tribunales la capacidad discrecional para designar candidatos para integrar las ternas (artículo 272 de la Constitución), por lo que el Presidente de la República no podría limitar la facultad nominadora de los Tribunales.

En conclusión, el Tribunal podía expedir actos administrativos de carácter general, impersonal y abstracto para organizar su propia función de designar candidatos para conformar las ternas para

⁷ Diccionario Esencial de la Real Academia Española. Editorial Espasa. Madrid. 1997. Página 796.

contralores departamental y municipales, con base en el concurso de méritos, puesto que esa atribución está Constitucional y legalmente asignada a esa Corporación y no depende de la reglamentación gubernamental.

Pues bien, con base en lo expuesto, la Sala entra a estudiar el contenido del acto acusado. El numeral 1° del artículo único del Acuerdo 031 de 2000 recoge los requisitos que se exigen para ser elegido contralor departamental y municipal.

Veamos: el artículo 272 de la Constitución dispone que “para ser elegido contralor departamental, distrital o municipal se requiere ser colombiano por nacimiento, ciudadano en ejercicio, tener más de 25 años, acreditar título universitario y las demás calidades que establezca la ley”. Igualmente, en el último inciso esa norma dispone que “no podrá ser elegido quien sea o haya sido en el último año miembro de asamblea o concejo que deba hacer la elección, ni quien haya ocupado cargo público del orden departamental, distrital o municipal, salvo la docencia”. Por su parte, el inciso segundo del artículo 158 de la Ley 136 de 1994 señala que “para ser elegido contralor [municipal] se requiere ser colombiano de nacimiento, ciudadano en ejercicio, tener más de veinticinco años y acreditar título de abogado o título profesional en disciplinas económicas, administrativas o financieras”. El artículo 68 de la Ley 42 de 1993 señala que “para ser elegido contralor de una entidad territorial se requiere además de las calidades establecidas en el artículo 272 de la Constitución Nacional acreditar título universitario en ciencias económicas, jurídicas, contables, de administración o financieras y haber ejercido funciones públicas por un período no inferior a dos (2) años”. De otra parte, el párrafo del artículo 1° de la Ley 190 de 1994 señala que “quien fuere nombrado para ocupar un cargo o empleo público... deberá, al momento de su posesión..., presentar certificado sobre antecedentes expedido por la Procuraduría General de la Nación y el certificado sobre antecedentes penales expedido por el Departamento Administrativo de Seguridad, DAS”.

De la confrontación entre los requisitos que recoge el Acuerdo 031 de 2000 y las disposiciones normativas que regulan los requisitos para acceder al cargo de contralor departamental o municipal, se observa que el acto demandado sólo contiene un elemento nuevo no señalado en la ley: esto es la exigencia de “estar en pleno goce de sus derechos civiles”. En efecto, el goce de derechos civiles contiene un supuesto jurídico diferente al ejercicio de la ciudadanía, que si está regulado en la Constitución y en ley. En tal virtud, esta confrontación origina dos conclusiones:

La primera; el numeral uno, salvo la disposición nueva, es inocuo en tanto que repite los requisitos legal y constitucionalmente exigidos para ser designado contralor departamental o municipal. Sin embargo, esa inocuidad no lo hace ilegal ni inconstitucional, puesto que debe verse como una disposición que facilita el análisis de los requisitos exigidos para aspirar al cargo que se busca proveer. Por lo tanto, a ese texto normativo, que simplemente repite normas legales o constitucionales, no puede atribuírsele un carácter reglamentario y, por ende, no prospera el cargo de la demanda contra este contenido normativo.

La segunda conclusión que surge se relaciona con el supuesto normativo que incluye el Tribunal, esto es, con el requisito referido a la exigencia de “estar en pleno goce de sus derechos civiles”. Esa disposición no está prevista en ninguna norma legal o constitucional para acceder al cargo de contralor municipal o departamental y, al mismo tiempo, no es necesaria para organizar la función administrativa del Tribunal de preparar los concursos de méritos. De consiguiente, sí, como se explicó en precedencia, el Tribunal sólo tiene la facultad para dictar actos generales para organizar internamente el cumplimiento de su propia competencia, por lo tanto, no puede expedir normas que desarrollan y complementan la ley; con menor razón puede señalar nuevos requisitos positivos o negativos para el ejercicio de la función pública, pues ello concreta la función legislativa, que como es obvio, escapa de la competencia de las autoridades administrativas.

Por estas razones, la expresión “estar en pleno goce de sus derechos civiles” contenida en el numeral 1° del artículo único del Acuerdo número 031 de 2000, vulnera el artículo 121 de la Constitución, según el cual “ninguna autoridad del Estado podrá ejercer funciones distintas de las

que le atribuyen la Constitución y la ley”, en tanto que, al fijar un nuevo requisito para designar los integrantes de la terna a Contralor Departamental de Boyacá y Contralores Municipales de Tunja y Chiquinquirá, el Tribunal asumió una función propia del Legislador. Por lo tanto, se declarará la nulidad de dicha expresión.

Continuando con el examen del cargo de violación del artículo 189, numeral 11, de la Constitución, la Sala encuentra que el Acuerdo 031 de 2000 se limita a regular el funcionamiento del concurso de méritos, pues prepara y dispone el procedimiento para designar los candidatos. De hecho, señala las etapas a seguir y hace públicos los criterios de evaluación. Por lo tanto, el Tribunal, que tiene la competencia para establecer las reglas de organización y funcionamiento interno del concurso de mérito, expide un acto administrativo general de organización y no de reglamentación. En consecuencia, el Tribunal no invade la competencia constitucionalmente atribuida al Presidente de la República de reglamentar la ley y, por lo tanto, el cargo no prospera.

Cargo de violación del principio de igualdad de la función pública

De otra parte, el demandante sostiene que el acto de contenido electoral impugnado contradice los artículos 13 y 209 de la Constitución, en tanto que permite que los Tribunales Superiores y Administrativos de Colombia regulen de manera diferente el acceso a los cargos de Contralores Municipales y Departamentales.

La Sala considera que el cargo relativo a la violación del derecho a la igualdad no debe prosperar, por las siguientes razones:

De acuerdo con lo dispuesto en el numeral 4° del artículo 137 del Código Contencioso Administrativo, las demandas dirigidas a impugnar un acto administrativo deberán indicar las normas violadas y el concepto de su violación. Esto significa que la pretensión de nulidad presupone una comparación entre dos textos normativos: de un lado, la disposición impugnada y, de otro, la norma que se considera infringida. En tal virtud, en el juicio de nulidad debe existir una relación de causa- efecto entre la disposición y el motivo de la acusación. Dicho de otro modo, sólo existe cargo de nulidad de un acto administrativo cuando se presentan argumentos tendientes a demostrar que la norma atacada contradice, en forma directa o por consecuencia, una disposición legal o constitucional.

Pues bien, en el asunto sub iúdice la Sala observa que la supuesta desigualdad de trato jurídico a que alude el demandante no deriva del acto administrativo impugnado, esto es, de la regulación concreta del concurso de méritos para designar los integrantes de la terna para elegir los Contralores de Boyacá, Tunja y Chiquinquirá. La acusación, entonces, se dirige a atacar la disposición normativa contenida en el artículo 4° de la Ley 330 de 1996, según la cual “los candidatos escogidos por el Tribunal Superior y el escogido por el Tribunal de lo Contencioso Administrativo, se determinarán por concurso de méritos organizados por estos mismos Tribunales”.

Así las cosas, la posibilidad de establecer diferentes condiciones operativas y procedimientos para la escogencia de candidatos no se deriva del acto administrativo impugnado sino de la ley que lo señala. En este contexto, la Sala no puede definir la inconstitucionalidad de la norma que autoriza el reglamento organizativo de los concursos, pues el control de constitucionalidad de la disposición contenida en una ley corresponde, en los términos del numeral 4° del artículo 241 de la Carta, a la Corte Constitucional. De consiguiente, el cargo no prospera.

Acusaciones puntuales contra el Acuerdo número 031 de 2000.

a) En primer lugar, el demandante considera que la evaluación de la experiencia profesional y laboral a que se refiere el numeral 4.1 del artículo único del Acuerdo impugnado, contraría el artículo 68 de la Ley 42 de 1993, pues evalúa y autoriza la acreditación de la experiencia profesional. De igual manera considera que el acto acusado desconoce las normas que “regulan la

profesión de abogado”, en tanto que contabiliza la experiencia profesional a partir de la obtención del título y no desde que se finaliza materias.

Pues bien, el artículo 68 de la Ley 42 de 1993 señala que “para ser elegido contralor de una entidad territorial se requiere... haber ejercido funciones públicas por un período no inferior a dos (2) años”. Por su parte, el numeral 4.1. dispone que se evaluará la experiencia demostrada en el “ejercicio de la profesión y [en] la experiencia laboral” a partir de la obtención del título “o en el desempeño de funciones públicas en cargos de dirección y manejo...”.

Como se observa, la disposición legal contempla la experiencia en el ejercicio de la función pública como requisito para ser elegido Contralor de una entidad territorial, mientras que el Acuerdo impugnado, para efectos de evaluar la experiencia, incluye, además, la experiencia en el ejercicio de la profesión. De consiguiente, la pregunta obvia que surge es: ¿los conceptos de ejercicio profesional y experiencia en la función pública, pueden considerarse como sinónimos?. Una respuesta rápida al interrogante podría considerar que si lo son, en tanto que el desempeño laboral de un profesional puede adelantarse en la función pública. Sin embargo, como se evidencia en la propia resolución al interrogante, el concepto de experiencia en la función pública lleva implícito un contenido específico del ejercicio profesional, puesto que el desarrollo del trabajo para el Estado, a través de sus diferentes sectores, no sólo tiene una repercusión jurídica diferente sino una dimensión propia y autónoma del concepto de ejercicio profesional. Por lo tanto, si bien es cierto que el ejercicio profesional de una persona puede realizarse en la función pública, no es menos cierto que la experiencia en el manejo de la cosa pública difiere y califica un ejercicio profesional determinado.

En este orden de ideas, no pueden considerarse como sinónimos el requisito de experiencia en el ejercicio profesional (concepto general) y el de ejercicio de la función pública (concepto especial). De consiguiente, cuando el legislador señala el requisito específico como condición de acceso al cargo de contralor, quiere garantizar la experiencia laboral en el Estado, lo cual resulta razonable para quien ejerce el control y la vigilancia de los recursos públicos. En este sentido, tal y como lo sostiene el demandante, el Tribunal excede el requisito señalado en el artículo 68 de la Ley 42 de 1993, por lo que deberá declararse la nulidad de la disposición normativa que contiene la extensión del requisito fijado por el legislador. En otras palabras, se declarará la nulidad de las expresiones “...profesión y la...”; “...en el ejercicio de la profesión,...” y “...la obtención ... título o en el...”. En consecuencia, el numeral 4.1. del artículo único del Acuerdo 031 de 2000, quedará así:

“Se evaluará el ejercicio de la experiencia laboral, adicional al cumplimiento del requisito mínimo exigido por el cargo, para tal efecto los aspirantes tendrán derecho a dos (2) puntos por cada año, contados a partir del desempeño de funciones públicas en cargos de dirección y manejo hasta treinta (30) puntos.”

b) De otra parte, la demanda impugna puntualmente las disposiciones que contienen los puntajes para la evaluación de entrevistas y del conocimiento teórico de los candidatos, puesto que se consideran contrarias a los artículos 209 de la Constitución y 3º de la Ley 489 de 1998.

Pues bien, el artículo 3º de la Ley 489 de 1998 preceptúa lo siguiente:

“Principios de la función administrativa. La función administrativa se desarrollará conforme a los principios constitucionales, en particular los atinentes a la buena fe, igualdad, moralidad, celeridad, economía, imparcialidad, eficacia, eficiencia, participación, publicidad, responsabilidad y transparencia. Los principios anteriores se aplicarán, igualmente, en la prestación de servicios públicos, en cuanto fueren compatibles con su naturaleza y régimen.

Parágrafo. Los principios de la función administrativa deberán ser tenidos en cuenta por los órganos de control y el Departamento Nacional de Planeación, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 343 de la Constitución Política, al evaluar el desempeño de las entidades y organismos administrativos y al juzgar la legalidad de la conducta de los servidores públicos en el cumplimiento

de sus deberes constitucionales, legales o reglamentarios, garantizando en todo momento que prime el interés colectivo sobre el particular”

La Sala considera que el argumento de la demanda objeto de análisis no debe prosperar, por las siguientes razones:

1ª. La determinación de los factores tendientes a la evaluación de candidatos para integrar las temáticas de contralor departamental y municipal, lejos de contrariar los artículos 209 de la Constitución y 3º de la Ley 489 de 1998 los desarrollan. Obsérvese que las disposiciones acusadas organizan en forma clara, precisa y transparente el proceso de escogencia de los candidatos. De hecho, el Tribunal señala públicamente criterios objetivos de evaluación y pautas para establecer la diferencia de los candidatos con base en sus méritos, por lo que concreta la igualdad material de los aspirantes.

2º. La evaluación de los méritos de aspirantes a los cargos públicos consagra una facultad discrecional, no arbitraria, del ente que realiza la postulación. De consiguiente, la regulación de reglas de organización y funcionamiento interno del proceso de escogencia de candidatos, autolimita la facultad discrecional, en tanto que circunscribe la designación de un aspirante al cumplimiento de estándares de evaluación previamente definidos. En este sentido, la decisión que busca limitar su propia facultad discrecional lejos de ser “caprichosa”, como lo afirma el demandante, concreta los principios de la función administrativa.

3º. Los textos normativos acusados desarrollan los principios de publicidad e imparcialidad de la función administrativa, puesto que señalan, de manera general, pública y previa, los criterios de evaluación de los procesos de selección de aspirantes a ocupar los cargos de contralores departamental y municipales. Efectivamente, si los candidatos a ejercer un cargo conocen los puntajes y la entidad postulante los aplica, la escogencia final corresponderá a un acto imparcial y transparente que refleja una decisión fundamentada en los méritos profesionales del elegido.

Por lo expuesto, el cargo no está llamado a prosperar.

c) Finalmente, la demanda considera contraria al artículo 29 superior la evaluación de las entrevistas por omisión normativa del procedimiento y de las garantías para controvertir la calificación. La Sala considera que tampoco procede el cargo, por lo siguiente:

De un lado, el numeral 4.3. del Acuerdo número 031 de 2000, sí señala el procedimiento para evaluar las entrevistas, pues dispone que deberán ser personales, por orden alfabético, que los examinadores serán los integrantes de la Sala Plena del Tribunal Superior de Tunja, señala los temas sobre los cuales versará la entrevista, el lugar de ella y establece el puntaje de evaluación. En consecuencia, el supuesto de la demanda sobre el que funda la acusación no es cierto. De ahí que el cargo no pueda prosperar.

De otra parte, en cuanto al argumento de la demanda, según el cual la ausencia de mecanismos para contradecir la calificación de las entrevistas es violatoria del artículo 29 de la Constitución, la Sala considera que tampoco prospera el reproche, por las siguientes razones:

1ª. En primer lugar, debe entenderse que la regulación que no incluye los recursos contra las evaluaciones de entrevistas es un instrumento para organizar y agilizar el concurso, pues es evidente que el proceso de selección de candidatos, como una actuación administrativa que es, debe desarrollar los principios de celeridad y economía de la función administrativa (artículo 209 de la Constitución).

2ª. En virtud de lo expuesto en el artículo 29 de la Constitución, el derecho de defensa es una garantía que se aplica a todas las actuaciones administrativas, de acuerdo con “las formas propias de cada juicio”. Ahora, dichas “formas” deben ser reguladas por el legislador, pues no sólo es el titular de la cláusula general de competencia para hacer las leyes, sino que es quien tiene la

libertad de configuración del procedimiento, de acuerdo con la Constitución. Por eso, mientras el legislador no disponga, con carácter imperativo, la existencia de recursos en todas las actuaciones administrativas, aquello no puede deducirse por vía interpretativa. De hecho, el demandante no cita ninguna disposición legal que establezca la obligación perentoria de consagrar recursos para todas las etapas de las actuaciones administrativas, por lo que no puede afirmarse que esa exigencia deriva directamente del artículo 29 de la Constitución, quien, por el contrario, le confiere esa facultad al legislador.

3ª. Podría sostenerse que la posibilidad de interponer recursos en las actuaciones administrativa puede deducirse del artículo 50 del Código Contencioso Administrativo, el cual establece que “Por regla general, contra los actos que pongan fin a las actuaciones administrativas procederán los siguientes recursos... 1º) El de reposición... 2º) El de apelación...”. No obstante, esa disposición no puede aplicarse en el asunto objeto de estudio, puesto que la regla general sólo está referida a las actuaciones administrativas finales o definitivas, pero no a las actuaciones intermedias, como es el Acuerdo demandado. Además, esa norma no consagra una regla absoluta ni preceptúa la perentoriedad de esos recursos, pues es voluntad del propio legislador darle el carácter de regla general que puede admitir excepciones. De lo contrario, la propia norma hubiese dispuesto el carácter imperativo de la procedencia de esos recursos en las actuaciones administrativas. Luego, el cargo no prospera.

Tampoco prosperan los reproches referidos a la violación del artículo 29 de la Constitución por ausencia de precisión de si las preguntas se formulan de manera idéntica para todos los candidatos y por indeterminación de aquellas. Como se observa, la propia normatividad acusada señala, en los numerales 4.3.1., 4.3.2 y 4.3.3., cuáles son los temas sobre los que recae la evaluación y, al mismo tiempo, preceptúa que todos los aspirantes preseleccionados deben presentarse a la entrevista personal para ser evaluados con base en los mismos temas. Por ende, la reglamentación señala el procedimiento administrativo a seguir, desarrollando, de esta forma, el artículo 29 superior.

Con base en todo lo expuesto, solo prospera la pretensión de nulidad de las expresiones “...y estar en pleno goce de sus derechos civiles...”, contenida en el numeral 1.2; “...profesión y la...”, “...en el ejercicio de la profesión...”, “...la obtención ...título o en el...”, contenidas en el numeral 4.1. del artículo único del Acuerdo 031 de 2000, expedido por el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Tunja, por cuanto vulneraron los artículos 121 de la Constitución y 68 de la Ley 42 de 1993, respectivamente. En consecuencia, sólo se accederá a la nulidad de esos apartes y se negarán las demás pretensiones de la demanda.” (Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Quinta. Sentencia de 28 de septiembre de 2001. Expediente No. 0033 (2560). Consejero Ponente Dr. Darío Quiñones Pinilla)

JURISPRUDENCIA – ADMINISTRATIVA.- Los Tribunales Administrativos son competentes para establecer el procedimiento para la selección del candidato a Contralor con el que se debe conformar la terna que debe ser sometida a consideración de los Concejos Municipales.- “[. . .] Pretende la demanda la declaración de la nulidad de los Acuerdos números 010 y 011 del 14 de septiembre y 5 de octubre, respectivamente, ambos del año 2000, mediante los cuales el Tribunal Administrativo de Boyacá convocó a concurso de méritos para conformar las listas de candidatos a integrar la terna para la elección de contralor del Departamento de Boyacá y de los municipios de Tunja, Sogamoso, Duitama, Puerto Boyacá, Nobsa y Chiquinquirá.

Los cargos de la demanda contra los actos de contenido electoral acusados pueden examinarse en tres grupos. El primero, integrado por las acusaciones de violación de normas de rango constitucional, en cuanto el demandante considera que el acto administrativo fue expedido usurpando facultades reglamentarias que son competencia del Presidente de la República y porque se pretermitió el debido proceso. El segundo grupo se refiere a la vulneración de normas legales que contemplan el procedimiento de selección de contralores departamentales y municipales y el principio de igualdad ya que el acuerdo se excedió en la solicitud de requisitos no contemplados en la ley. Y, el tercer grupo, comprende la acusación de indebida motivación e

improcedente convalidación del Acuerdo 010 por el Acuerdo 011 de 2000. La Sala los estudiará en el orden indicado.

1) Violación de normas de rango constitucional. La facultad de organizar concursos y la potestad reglamentaria.

Los actos demandados fueron expedidos por el Tribunal Administrativo de Boyacá a fin de dar cumplimiento a las atribuciones que le han sido asignadas en la Constitución y la ley. En efecto, el artículo 272 inciso 4 de la Constitución Política dispone que las asambleas y concejos deben elegir a los contralores de temas integradas con dos candidatos presentados por el Tribunal Superior de Distrito Judicial y uno por el Tribunal Administrativo. La Ley 136 de 1994, en su artículo 58, establece que los contralores municipales y departamentales se elegirán por los concejos municipales en el primer caso y por las asambleas departamentales en el segundo, de temas integradas por dos candidatos presentados por el Tribunal Superior de Distrito Judicial y uno por el Tribunal Administrativo y la Ley 330 de 1996 en su artículo 4°, precisa que los candidatos escogidos por los citados tribunales se seleccionarán por concurso de méritos organizado por éstos. A las Salas Plenas de los Tribunales Administrativos, de conformidad con lo previsto en el artículo 41, numeral 7 de la Ley 270 de 1996, les corresponde cumplir las funciones que les asigne la ley.

De acuerdo con lo anterior, la Sala Plena del Tribunal Administrativo de Boyacá tiene asignada competencia para organizar lo concerniente a la selección del candidato a integrar la terna para la elección de contralor (concurso de méritos) por parte del correspondiente concejo municipal o asamblea departamental, según la elección de que trate.

El Tribunal Administrativo de Boyacá disponía de plena facultad legal para expedir los actos administrativos necesarios destinados a organizar el concurso de méritos en virtud de la función que le atribuyó la ley, los cuales, por su naturaleza de reglamentos y por su contenido, son actos administrativos generales, impersonales y abstractos. Esta competencia difiere totalmente de la potestad reglamentaria asignada en el artículo 189.11 de la Constitución al señor Presidente de la República, con la obvia colaboración del ministro o jefe de departamento administrativo del ramo, en orden a lograr la cumplida ejecución de la ley, tal como lo ha precisado la jurisprudencia.⁸ Se trata de una competencia atribuida a ciertas autoridades para expedir actos generales que les permitan cumplir las funciones y competencias constitucionales y legales. Aquella tiene el alcance de complementar la voluntad legislativa, circunscrita a la propia ley reglamentada y a la necesidad de su cumplida ejecución y puede ser ejercida sin límite en el tiempo; ésta no comprende la posibilidad de complementar la ley y está limitada, dentro de la respectiva competencia, estrictamente a cumplir la ley y obviamente sus reglamentos, en todo su alcance normativo.

El demandante no señala concretamente en qué consiste la violación al debido proceso en el ejercicio de sus competencias por parte del Tribunal Administrativo de Boyacá, por lo cual no se hará un estudio a fondo del respectivo cargo. Ello no obsta para concluir que, prima facie, no se advierte violación alguna al debido proceso en la expedición de los actos acusados.

Por lo tanto, el Tribunal Administrativo de Boyacá, por el sólo hecho de haber expedido los actos acusados, no incurrió en violación del artículo 189, numeral 11, 121 y 29 de la Constitución teniendo, como en efecto tiene, la facultad legal para expedirlos. El cargo, por tanto, no prospera.

2) Requisitos para la selección de candidatos a integrar la terna para la elección de contralor departamental y municipal y el principio de igualdad.

Los requisitos constitucionales para ser elegido contralor departamental, distrital o municipal, contenidos en el artículo 272 de la C. P., son : "... ser colombiano de nacimiento, ciudadano en

⁸ Ver, entre otras, Sentencia de Sala Plena de 26 de octubre de 1999 IJ- 007 y Sentencia de Sección Primera de 24 de agosto de 2000, Radicación 6096.

ejercicio, tener más de 25 años, acreditar título universitario y las demás calidades que establezca la ley.” Igualmente esta norma dispone que “No podrá ser elegido quien sea o haya sido en el último año miembro de asamblea o concejo que deba hacer la elección, ni quien haya ocupado cargo público del orden departamental, distrital o municipal, salvo la docencia”.

Por otra parte, en el artículo 158 de la Ley 136 de 1994 se adicionó, a los requisitos reseñados para los contralores municipales, el de acreditar título de abogado o título profesional en disciplinas económicas, administrativas o financieras”. Y el artículo 68 de la Ley 42 de 1993 precisó que el título universitario debía ser en ciencias económicas, jurídicas, contables, de administración o financieras y haber ejercido funciones públicas por un período no inferior a dos (2) años. Para efectos del estudio de este tema la Sala tiene en cuenta:

- a) De la comparación entre los requisitos exigidos por los Acuerdos 010 y 011 de 2000 y las normas legales que regulan los requisitos para acceder al cargo de contralor departamental o municipal, se observa que aquellos incluyen un requerimiento adicional en cuanto a la experiencia, no previsto en la Constitución ni en la ley, cual es el de haber adquirido la experiencia en cargos de nivel profesional, asesor, ejecutivo o directivo en entidades del sector oficial y después de la entrada en vigencia de la Constitución de 1991 lo que, en opinión de la Sala constituye una adición a la ley, para lo cual el Tribunal Administrativo de Boyacá no tenía competencia. En efecto, según el artículo 68 de la Ley 42 de 1993 citado, para ser elegido contralor se requiere como experiencia el ejercicio de funciones públicas por un período no inferior a dos años, sin restricciones en cuanto a las entidades donde deban ser ejercidas dichas funciones, ni de cargos de determinado nivel, jerarquía o funciones y dentro del tiempo comprendido entre la iniciación de vigencia de la Constitución de 1991 y la fecha del concurso. Las previsiones propias de la evaluación del concurso de méritos, cuyo establecimiento está atribuido al Tribunal, deberán tener en cuenta las diferencias cualitativas del ejercicio de funciones públicas de los distintos concursantes, pero no adicionar la ley a fin de exigir que dicho ejercicio debe acreditarse en cargos de determinado nivel o jerarquía o dentro de un determinado tiempo, cualesquiera sean las razones de orden teleológico que se invoquen.*
- b) Por otra parte, teniendo en cuenta que los requisitos para ser contralor departamental o municipal los fija la ley, los acuerdos demandados no pueden limitarse a solicitar que para el ejercicio de estos cargos se requiera ser profesional, sin señalar en cuales disciplinas, porque ello implica que toda persona que haya accedido a un título profesional en cualquier disciplina puede reclamar su inclusión en el concurso; dado que el artículo 68 de la Ley 42 de 1993 y el 158 de la Ley 136 de 1994 exigen que se posea título universitario en ciencias económicas, jurídicas, contables, de administración o financieras el acto acusado debió así determinarlo. Luego, en estos aspectos el Tribunal igualmente excedió su competencia. Por consiguiente, el cargo prospera*

No ocurre igual en relación con los cuestionamientos relativos a la práctica de entrevistas personales a cuyo respecto no existe regulación legal alguna y el Tribunal acudió a regularla en forma y términos razonables que no implican per sé vulneración de los principios de la función administrativa previstos en el artículo 209 Constitucional y 3 del C.C.A. Por lo demás, la acusación no comprende señalamientos concretos de vulneración de tales principios; en efecto, dice que la regulación general de la entrevista, la ausencia de señalamientos claros sobre su objeto y contenido, la imposibilidad de revisión y control sobre la misma, violan el principio de transparencia e igualdad, pero no indica de manera precisa y coherente las razones o los hechos que causarían tales violaciones; se limita a expresar aprehensiones subjetivas respecto de la posible interferencia de los intereses políticos o de otra índole durante la realización del concurso que, como tales, no ameritan ser estudiadas como cargos.

3) Indebida motivación e impropio convalidación del Acuerdo 010 de 2000.

El demandante expresa que los actos demandados contienen una indebida motivación porque no se refieren a la norma que le otorga al Tribunal la competencia para organizar el concurso de méritos, artículo 4° de la Ley 330 de 1996 y porque las normas citadas en la parte motiva de los actos acusados, Leyes 136 de 1994 y 270 de 1996, no atribuyen al Tribunal funciones relacionadas con ese tema.

Señala también que no puede convalidarse un acto inexistente ya que el Acuerdo 010 fue expedido por el Presidente del Tribunal, quien no es funcionario competente para tal efecto y que, adicionalmente, la convalidación del acto administrativo requiere motivación.

En primer lugar, se precisa que la motivación de los actos administrativos es la manifestación de la causa que induce a su proferimiento por parte de la administración; para el presente caso por parte de la autoridad judicial que cumple función administrativa. La motivación debe referirse al contenido del acto, debe ser verás y completa y constituye fundamento esencial para examinar las acusaciones de nulidad del mismo por violación de la ley en los casos de falsa motivación o desviación de poder y aun por expedición irregular. En efecto, si la ley exige la motivación del acto su falta constituye causal de nulidad por expedición irregular; si la motivación no corresponde a la realidad fáctica o jurídica deberá declararse la nulidad por falsa motivación, al tiempo que el señalamiento de los motivos permite determinar en numerosas oportunidades la anulabilidad del acto por desviación de poder, es decir, por responder a fines distintos de los previstos por el legislador en la norma que otorga la respectiva competencia.

En el presente caso, el demandante atribuye indebida motivación de los actos acusados por razón de la cita errada de normas que facultarían al Tribunal para tomar la decisión de realizar un concurso de méritos para conformar la terna destinada a la elección de contralores departamental y municipales.

Es claro que el Tribunal Administrativo de Boyacá sí incurrió en falta de técnica al elaborar la parte motiva de los actos cuestionados por falta del rigor debido, pero ello no constituye causal de anulación si se tiene en cuenta que no afecta el contenido ni el alcance de la correspondiente regulación, en cuanto la motivación no es falsa y es parcialmente consistente desde el punto de vista jurídico legal; vale decir, el Tribunal sí contaba con la facultad legal que estaba ejercitando mediante dichos actos y la invocó parcialmente en forma correcta en los considerandos de los mismos.

En segundo término, observa la Sala que el Acuerdo 010 que se reputa inexistente en la demanda por haber sido expedido por funcionario incompetente no es tal en la medida en que, por una parte, está amparado por la presunción de legalidad y, por otra, su texto fue subsumido en el del Acuerdo 011 de 2000. Efectivamente, no obstante aparecer claro que el presidente del Tribunal Administrativo de Boyacá transgredió las normas legales que regulan la respectiva competencia el Acuerdo 010 de 2000 constituye una decisión administrativa que aún afectado por un vicio de origen que podía implicar su anulación, estuvo amparado por la presunción de legalidad y rigió conforme al inciso primero del artículo 66 del C.C.A. En efecto, de conformidad con las funciones atribuidas a los Tribunales Administrativos por el numeral 7 del artículo 41 de la Ley 270 de 1996 para cumplir las demás funciones que les asigne la ley y, la Ley 330 de 1996 que les ordena organizar un concurso de méritos para seleccionar al integrante de la terna para la elección de contralor, la Sala Plena de dicha Corporación convalidó la actuación y subsumió la regulación del Acuerdo No. 010 en el Acuerdo 011 de 2000 y la adicionó con la convocatoria al concurso para contralor del municipio de Chiquinquirá. Entonces, fuerza es concluir que el Acuerdo 010 de 2000, para efectos de su juzgamiento de legalidad, ya no existe jurídicamente como tal porque la decisión administrativa que contenía fue incorporada en el texto del Acuerdo 011 del mismo año a cuyo respecto no se hace acusación alguna en la demanda ni aparece evidencia en el proceso de que estuviere afectado de vicio que implique su anulación. Por las anteriores razones el cargo no prospera.” (Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Quinta. Sentencia de 14 de diciembre de 2001. Expediente No. 0033 (2559). Consejero Ponente Dr. Reinaldo Chavarro Buriticá)

JURISPRUDENCIA – ADMINISTRATIVA.- *La elección de un Contralor sólo puede ser impugnada mediante el ejercicio de la acción electoral que tiene un término de caducidad especial de 20 días.- “[. . .] Según lo expuesto, el demandante recurrente ha planteado, básicamente, (1) que ha ejercido la acción de nulidad y restablecimiento del derecho, que es procedente y caduca en cuatro meses; (2) que los actos administrativos de carácter general sobre la elección y posesión del actual Contralor del distrito de Barranquilla” debían ser publicados, y (3) que es improcedente realizar una nueva elección de Contralor, porque a ello hay lugar solo cuando se trate de falta absoluta, y la falta absoluta ocurre con la declaración de nulidad de la elección, “que es una acción diferentísima de la de nulidad y restablecimiento del derecho”, aspectos que, en ese orden, se tratan enseguida.*

1. *La acción, dicho a muy grandes trazos, es el derecho de toda persona a reclamar del órgano judicial del Estado la satisfacción de una pretensión y a obtener la decisión que corresponda.*

Distinta es la pretensión cuya satisfacción se reclama, que esta última es lo que se pide, en ejercicio del derecho de acción.

La acción de nulidad, la acción de nulidad y restablecimiento del derecho y la acción electoral, toman su denominación de la pretensión que se reclama en su ejercicio.

Dice el artículo 84 del Código Contencioso Administrativo, en que se encuentra establecida la acción de nulidad, que toda persona puede solicitar se declare la nulidad de los actos administrativos cuando infrinjan las normas en que deberían fundarse o cuando hayan sido expedidos por funcionarios u organismos incompetentes, en forma irregular, con desconocimiento del derecho de audiencias y de defensa, estén falsamente motivados o hubieran sido expedidos con desviación de las atribuciones propias del funcionario que los profirió.

La acción de nulidad puede ejercerse en cualquier tiempo a partir de la expedición del acto, según lo establecido en el artículo 136, numeral 1, del Código Contencioso Administrativo, y las demandas que en su ejercicio se presenten han de recibir el trámite propio del procedimiento ordinario, establecido en el libro cuarto, títulos XXIV y XXV, artículos 206 a 214, del mismo Código.

La acción de nulidad y restablecimiento del derecho se encuentra establecida en el artículo 85 del mismo Código, según el cual toda persona que se crea lesionada en un derecho amparado por una norma jurídica puede pedir que se declare la nulidad del acto pretendidamente lesivo y se le restablezca en su derecho.

Difiere esta de la anterior en que en tanto en ejercicio de aquella se pretende la declaración de nulidad de un acto administrativo, mediante el ejercicio de esta se reclama, además, el restablecimiento de un derecho particular; además, de la acción de nulidad es titular toda persona, en tanto que de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho solo quien se crea lesionado en su derecho.

Y, al igual que la anterior, las demandas que en su ejercicio se presenten han de recibir el trámite propio del procedimiento ordinario, pero la acción de nulidad y restablecimiento del derecho caduca al cabo de cuatro meses contados a partir del día siguiente al de la publicación, notificación, comunicación o ejecución del acto, según sea el caso, pero los actos que reconozcan prestaciones periódicas pueden demandarse en cualquier tiempo; los actos presuntos que resuelvan recursos en cualquier tiempo, y cuando una persona de derecho público demanda su propio acto la caducidad será de dos años contados a partir del día siguiente al de su expedición, todo ello según lo establecido en el artículo 136, numerales 2, 3 y 7, del Código Contencioso Administrativo.

La acción electoral, de la que es titular toda persona, es modalidad de la acción de simple nulidad, pero en su ejercicio se controvierte solo la validez de actos de elección o de nombramiento, como

resulta de lo establecido en los artículos 128, numeral 1, 132, numeral 8, 134A, numeral 9, 136, numeral 12, 227, 228, 229 y 231 del Código Contencioso Administrativo, principalmente. Solo que, a más de la simple declaración de nulidad, en los procesos electorales hay lugar, en ciertos eventos, a disponer la práctica de un nuevo escrutinio, y su ejecución corresponde al Consejo de Estado o a los tribunales administrativos, según los casos, y a otorgar nuevas credenciales y cancelar las expedidas, conforme a lo establecido en los artículos 247 y 248 del Código⁹.

Son actos de elección aquellos mediante los cuales se designa por votos a alguien para algún cargo; y las elecciones se hacen por voto ciudadano o por juntas, consejos o, en general, corporaciones o entidades colegiadas.

Se hacen por voto ciudadano las elecciones de Presidente y Vicepresidente, senadores, representantes, gobernadores, diputados, alcaldes, concejales y miembros de juntas administradoras locales, según lo dispuesto en los artículos 133, 190, 202, 260, 299, 303, 312, 314 y 323 de la Constitución.

Y se hacen por juntas, consejos o, en general, corporaciones o entidades colegiadas las elecciones de magistrados de la Corte Suprema de Justicia, el Consejo de Estado, la Corte Constitucional y el Consejo de la Judicatura, el Procurador General de la Nación, el Contralor General de la Nación, el Fiscal General de la Nación, el Defensor del Pueblo, el Auditor de la Contraloría General de la República, los contralores departamentales, distritales y municipales y los personeros distritales y municipales, entre otros casos, conforme a lo establecido en los artículos 141, 173, numerales 6 y 7, 178, numeral 1, 231, 239, 249, 254, 267, 272, 274, 276, 281 y 313, numeral 8, de la Constitución.

Son actos de nombramiento aquellos mediante los cuales se designa, por un nominador simple, a alguien para un cargo, como es el caso de los ministros y los directores de departamentos administrativos, que corresponde al Presidente de la República, según lo dispuesto en el artículo 189 de la Constitución, entre otros casos.

Pues bien, el demandante ha solicitado se declare nulo el acto de elección del señor Gregorio Peñaranda Narváez como Contralor del Distrito de Barranquilla para el período de 2.001 a 2.003, y ese acto, según lo expuesto, solo podía ser impugnado mediante el ejercicio de la acción electoral, que caduca 20 días después de su notificación, conforme a lo dispuesto en el artículo 136, numeral 12, del Código Contencioso Administrativo.

Se anota, al margen, que tomar posesión de un cargo o empleo público es recibirlo, entrar a ocuparlo, asumirlo, previo el juramento de cumplir y defender la Constitución y desempeñar los deberes propios del mismo, conforme al artículo 122 constitucional. No se trata, pues, de un acto administrativo que pueda ser impugnado en ejercicio de las acciones judiciales referidas, que por ello está fuera de lugar la pretensión del demandante de que se declare nula la posesión del señor Gregorio Peñaranda Narváez como Contralor del Distrito de Barranquilla.

2. *Los actos de elección o nombramiento, que son aquellos mediante los cuales se designa a alguien para algún cargo, ya se dijo, son, obviamente, actos de contenido particular, y no actos de carácter general.*

Son actos de carácter general aquellos en los que los supuestos normativos aparecen enunciados de manera objetiva y abstracta, y no singular y concreta, y por lo mismo referidos a una pluralidad indeterminada de personas, a todas aquellas que se encuentren comprendidas en tales supuestos. Desde luego que la indeterminación no resulta del mayor o menor número de los destinatarios del acto, sino de la circunstancia de que no aparezcan determinados, y por ello puede ocurrir que un

⁹ Véanse en este sentido, entre muchas otras, las sentencias de 20 de junio de 1.996, expediente 1.558; 1 de julio de 1.999, expediente 2.234; 5 de agosto de 1.999, expediente 2.169; 17 de agosto de 2.000, expediente 2.342; 24 de julio de 2.001, expediente 11001-03-28-000-2000-0026-02, y 15 de noviembre de 2.001, expediente 66001-23-31-000-2000-0879-01.

*acto general resulte referido, en los hechos, solo a algunas personas, o a ninguna, y, viceversa, un acto individual referido a muchas personas concretamente determinadas*¹⁰.

Y los actos de carácter particular –como los de elección y nombramiento, entre otros–, no son de aquellos que para producir efectos deban ser publicados, según lo establecido en los artículos 43 del Código Contencioso Administrativo, 1.º de la ley 57 de 1.985 y 81 de la ley 136 de 1.994.

3. *Explicó el Tribunal que si se declarase nula la elección del señor Gregorio Peñaranda Narváez como Contralor del Distrito de Barranquilla no podría declararse elegido al demandante, y que lo procedente sería que el Concejo Distrital hiciera una nueva elección.*

El demandante, por su parte, dijo que era improcedente realizar una nueva elección de Contralor, pues a ello hay lugar solo cuando se tratara de falta absoluta, y la falta absoluta ocurría con la declaración de nulidad de la elección, “que es una acción diferentísima de la de nulidad y restablecimiento del derecho”.

Pero según lo dispuesto en el artículo 161 de la ley 136 de 1.994, en los casos de falta absoluta de los contralores, debe realizarse nueva elección, de nueva tema y para el período restante, y, como resulta obvio, la nulidad de la elección del contralor produce su falta absoluta, pese a que no existe norma que expresamente así lo señale, como sí está dispuesto respecto de los alcaldes en el artículo 98, literal b, de la misma ley.

Ello, además de que en procesos electorales –que tal es el caso, según lo expuesto–, “la decisión judicial no puede tener el efecto de restablecer derechos particulares, como se desprende de una atenta lectura de los artículos 223 y siguientes del Código Contencioso Administrativo”¹¹.

Finalmente, es evidente que el demandante confunde nociones distintas, a saber, la nulidad de los actos administrativos –que es el vicio que los invalida cuando infrinjan las normas en que debían fundarse o cuando han sido expedidos por autoridad incompetente, en forma irregular o con desconocimiento del derecho de audiencias y de defensa, estén falsamente motivados o hubieran sido expedidos con desviación de las atribuciones propias del funcionario que los profirió, conforme al artículo 84 del Código Contencioso Administrativo–, de la acción para pedir al órgano judicial que declare esa nulidad, esto es, de la acción de nulidad, de nulidad y restablecimiento del derecho y de nulidad electoral, según los casos.” (Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Quinta. Sentencia de 8 de febrero de 2002. Expediente No. 0514 (2830). Consejero Ponente Dr. Marco Alario Méndez)

Artículo 159o. (Modificado por el artículo 22 de la Ley 617 de 2000) Texto Original: Salario del contralor. El monto de los salarios asignados a los contralores de los municipios y distritos (de categoría especial primera y segunda)* será el ciento por ciento (100%) del salario mensual fijado por el Concejo Municipal para el respectivo alcalde. (En los demás municipios, será el setenta por ciento (70%) del salario mensual del respectivo alcalde.)*

La asignación aquí establecida tendrá vigencia a partir del primero (1o.) de enero de 1994.

()*Las expresiones incluidas dentro de los paréntesis fueron declaradas inexecutable por la Corte Constitucional mediante sentencia C-590 de 7 de diciembre de 1995, con ponencia del Dr.*

¹⁰ Véanse en este sentido auto de 18 de julio de 1.996, expediente 1.570, y sentencia de 24 de julio de 2.001, expediente 11001-03-28-000-2000-0026-02.

¹¹ Sentencia de 17 de agosto de 2.000, expediente 2.342.

Vladimiro Naranjo Mesa, por considerar que desconocían el principio de igualdad en los términos en que fue consagrado en el artículo 13 de la Constitución Política.

Artículo 160o. Posesión. Los contralores distritales y municipales elegidos, acreditarán el cumplimiento de las calidades establecidas en esta Ley y tomarán posesión de su cargo ante el Concejo Distrital o Municipal y si esta corporación no estuviese reunida, lo harán ante el juez civil o promiscuo municipal. En casos de vacancia judicial también podrán hacerlo ante el alcalde.

Artículo 161o. Régimen del Contralor municipal. Quien haya ejercido en propiedad el cargo de contralor distrital o municipal, no podrá desempeñar empleo oficial alguno del correspondiente distrito o municipio, salvo el ejercicio de la docencia, ni aspirar a cargos de elección popular sino un año después de haber cesado en sus funciones.

Sólo el concejo puede admitir la renuncia que presente el contralor distrital o municipal y proveer las vacantes definitivas del cargo. Las faltas temporales serán provistas en la forma que establezca el Concejo al momento de organizar la Contraloría. En los casos de falta absoluta o suspensión del contralor distrital o municipal que se produjeren durante el receso del Concejo, serán provistas por el alcalde respectivo, designando provisionalmente un funcionario de la Contraloría.

Los contralores distritales o municipales sólo podrán ser removidos antes del vencimiento de su período por providencia judicial, decisión o solicitud de la Procuraduría General de la Nación.

En los casos de suspensión solicitada por autoridad competente, el Concejo Municipal dará cumplimiento a la orden y procederá a designar en forma provisional.

En casos de falta absoluta deberá realizarse nueva elección, de nueva terna y para el período restante.

Las causales de suspensión de los contralores municipales y distritales, serán las mismas que se establecen para los alcaldes.

NOTA: La expresión "En casos de falta absoluta deberá realizarse nueva elección de nueva terna y para el período restante." fue declarada exequible mediante sentencia C-457 de 2 de septiembre de 1998, con ponencia del Dr. Alejandro Martínez C.

Artículo 162o. Vigilancia fiscal en las contralorías distritales o municipales. La vigilancia de la gestión fiscal en las contralorías distritales o municipales se ejercerá por parte de la correspondiente contraloría departamental.

La vigilancia se realizará conforme a los principios, técnicas y procedimientos establecidos por la ley.

Artículo 163o. Modificado Ley 177 de 1994. Art. 9o.- Inhabilidades. No podrá ser elegido Contralor, quien:

a) Haya sido Contralor o Auditor de la Contraloría Municipal en todo o parte del período inmediatamente anterior, como titular o como encargado;

b) Haya sido miembro de los tribunales que hagan la postulación o del Concejo que deba hacer la elección, dentro de los tres años anteriores;

c) Esté incurso dentro de las inhabilidades señaladas en el artículo 95 y párrafo de esta Ley, en lo que sea aplicable.

Artículo 164o. Incompatibilidades. Los contralores municipales además de las incompatibilidades y prohibiciones previstas en los artículos 96 y 97 de esta Ley, en lo que les sea aplicable, no podrán desempeñar empleo oficial alguno en el respectivo municipio, ni ser inscrito como candidato a cargo de elección popular sino un año después de haber cesado en sus funciones.

Artículo 165o. Atribuciones. Los contralores distritales y municipales, tendrán, además de lo establecido en el artículo 272 de la Constitución Política, las siguientes atribuciones:

1. Revisar y fenecer las cuentas que deben llevar los responsables del erario y determinar el grado de eficacia y eficiencia con que hayan obrado éstos, conforme a la reglamentación que expide el Contralor General de la República.
2. Llevar un registro de la deuda pública del distrito o municipio de sus entidades descentralizadas conforme a la reglamentación que expida la Contraloría General de la República.
3. Exigir informes sobre su gestión fiscal a los servidores públicos de orden municipal y a toda persona o entidad pública o privada que administre fondos y bienes de la respectiva entidad territorial.
4. Establecer la responsabilidad que se derive de la gestión fiscal, imponer las sanciones pecuniarias que sean del caso, recaudar su monto y ejercer la jurisdicción coactiva sobre los alcances deducidos de la misma, todo ello conforme al régimen legal de responsabilidad fiscal.
5. Aprobar los planes de cuentas de las entidades sometidas a su control y vigilancia y conceptuar sobre la calidad y eficiencia del control fiscal interno en las mismas. Los planes de cuentas deberán ceñirse a la reglamentación que expida el Contralor General de la República.
6. Presentar anualmente al Concejo un informe sobre el estado de las finanzas de la entidad territorial, a nivel central y descentralizado,

acompañado de su concepto sobre el manejo dado a los bienes y fondos públicos.

7. Proveer mediante los procedimientos de la carrera administrativa, los empleos de su dependencia y reglamentar los permisos y licencias de conformidad con la ley.
8. Realizar cualquier examen de auditoría, incluido el de los equipos de cómputo o procesamiento electrónico de datos respecto de los cuales podrá determinar la confiabilidad y suficiencia de los controles establecidos, examinar las condiciones del ambiente de procesamiento y adecuado diseño del soporte lógico.
9. Realizar las visitas, inspecciones e investigaciones que se requieren para el cumplimiento de sus funciones.
10. Evaluar, la ejecución de las obras públicas que se adelanten en el territorio del distrito o municipio.
11. Auditar y conceptuar sobre la razonabilidad y confiabilidad de los estados financieros y la contabilidad del municipio.
12. Elaborar el proyecto de presupuesto de la Contraloría y presentarlo al Alcalde, dentro de los términos establecidos en la ley, para ser incorporadas al proyecto de presupuesto anual de rentas y gastos. El Alcalde no podrá modificarlo; sólo podrá hacerlo el Consejo por iniciativa propia. Una vez aprobado el presupuesto, no podrá ser objeto de traslados por decisión del Alcalde. (Adicionado por el artículo 6° de la Ley 177 de 1994)

Parágrafo 1o. Los sistemas de control fiscal de las contralorías municipales y de las departamentales que ejerzan su función en los municipios, estarán subordinados a las normas generales que dicte el Contralor General de la República en uso de la atribución contenida en el artículo 268 de la Constitución Política.

Parágrafo 2o. Las contralorías municipales podrán celebrar convenios con la Contraloría General de la República y con la correspondiente contraloría departamental, a efecto de ejercer el control fiscal de las entidades o dependencias nacionales o departamentales que cumplan actividades dentro del municipio.

Artículo 166o. Participación en juntas y consejos. Los contralores distritales o municipales sólo asistirán a las juntas directivas y consejos de administración que operen en el municipio cuando sean expresamente invitados con fines específicos.

Artículo 167o. Participación comunitaria en los organismos de control. Los organismos de control fiscal vincularán a la comunidad en la realización de su gestión fiscal sobre el desarrollo de los planes, programas y actividades que realice la entidad fiscalizada, para que ella a través de los ciudadanos y de los organismos de participación comunitaria, pueda garantizar que la función del Estado esté orientada a buscar beneficios de interés común, que ayuden a valorar que sus contribuciones estén siendo dirigidas en búsqueda de beneficio social.

Diario Oficial No. 41.377 de 2 de junio de 1994