

SUSPENSION PROVISIONAL – Procedencia. Personería jurídica y capacidad jurídica del concejo distrital

Para tener por sustentada la suspensión provisional es evidente que necesariamente se citen las normas constitucionales y legales que se consideren violadas y la exposición del concepto de la violación, pues de otra manera sería imposible la confrontación de ellas con el acto acusado a fin de observar o no, a primera vista, la violación flagrante y ostensible de la norma de carácter superior. Observa la Sala que de la confrontación directa entre el acto acusado y las disposiciones constitucionales invocadas como violadas surge inequívocamente su manifiesta infracción. Repárese en primer lugar, en que el citado artículo 40 del Decreto 1421 de 1993 no contempla al Concejo Distrital entre los sujetos en los cuales jurídicamente puede recaer la delegación de funciones, lo cual, por lo demás, se explica por su naturaleza de corporación pública de origen popular que desempeña funciones de naturaleza legislativa y no administrativa. Por lo demás, como bien lo puso de presente el *a quo*, el Concejo Distrital carece de personalidad jurídica, requisito *sine qua non* para que pudiese actuar como parte o intervenir en procesos judiciales o extrajudiciales. Debe, por tanto, hacerlo por intermedio del ente territorial –Distrito Capital, quien goza de dicho atributo jurídico. En efecto, el Concejo es una dependencia administrativa, con múltiples características y atribuciones, pero sin personalidad jurídica, la cual sólo se adquiere conforme a la ley. De lo anterior se infiere que el Concejo Distrital carece de personería jurídica y de capacidad jurídica para constituirse como parte en un proceso. Entonces, para intervenir como parte en un proceso judicial o extrajudicial, debe hacerlo a través del ente territorial quien sí tiene personería jurídica para representarlo.

FUENTE FORMAL: CODIGO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO – ARTICULO 152 / CONSTITUCION POLITICA – ARTICULO 312 / CONSTITUCION POLITICA – ARTICULO 313 / CONSTITUCION POLITICA – ARTICULO 315 NUMERAL 3 / LEY 136 DE 1994 – ARTICULO 32 / DECRETO 1421 DE 1993 – ARTICULO 8 / DECRETO 1421 DE 1993 – ARTICULO 12 / DECRETO 1421 DE 1993 – ARTICULO 14 / DECRETO 1421 DE 1993 – ARTICULO 18 / DECRETO 1421 DE 1993 – ARTICULO 35 / DECRETO 1421 DE 1993 – ARTICULO 40.

NOTA DE RELATORIA: Personalidad jurídica de los concejos municipales, Consejo de Estado, Sección Segunda, providencia de 19 de enero de 2006, MP. Tarsicio Cáceres Toro. Facultades de los Alcaldes y Concejos, Consejo de Estado, Sección Primera, sentencia de 3 de marzo de 1995, Rad. 2691, MP. Miguel González Rodríguez.

NORMA DEMANDADA: DECRETO 581 DE 2007 (18 de diciembre) ALCALDIA MAYOR DE BOGOTA – ARTICULO 31 (Suspendido).

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCION PRIMERA

Consejera ponente: MARIA CLAUDIA ROJAS LASSO

Bogotá, D.C., ocho (8) de mayo de dos mil catorce (2014)

Radicación número: 25000-23-24-000-2010-00554-01

Actor: JOSE ANTONIO GALAN GOMEZ

Demandado: ALCALDIA MAYOR DE BOGOTA

Referencia: APELACION AUTO – ACCION DE NULIDAD

Decide la Sala el recurso de apelación interpuesto por el apoderado del Distrito Capital contra el auto de 10 de marzo de 2011, por el cual el Tribunal Administrativo de Cundinamarca (Sección Primera, Subsección B), admitió la demanda de simple nulidad instaurada contra el artículo 33 del Decreto 581 de 2007 (18 de diciembre), por el cual el Alcalde Mayor de Bogotá D.C., *“adopta el Modelo de Gerencia Jurídica Pública para las entidades, organismos y órganos de control del Distrito capital, y se efectúan unas delegaciones y asignaciones de funciones del Alcalde Mayor en materia de representación judicial de Bogotá”*. Asimismo, decretó la suspensión provisional de los efectos de la norma acusada.

I. ANTECEDENTES

1. LA DEMANDA

El 27 de enero de 2010, el ciudadano JOSÉ ANTONIO GALÁN GÓMEZ actuando en nombre propio y en ejercicio de la acción consagrada en el artículo 84 del Código Contencioso Administrativo, demandó la nulidad del artículo 33 del Decreto 581 de 2007 (18 de diciembre), expedido por el Alcalde Mayor de Bogotá D.C.

El acto acusado es del siguiente tenor literal:

“DECRETO 581 DE 2007
(Diciembre 18)

“Por el cual se adopta el Modelo de Gerencia Jurídica Pública para las entidades, organismos y órganos de control del Distrito Capital, y se efectúan unas delegaciones y asignaciones de funciones del Alcalde Mayor en materia de representación judicial de Bogotá D.C.”.

EL ALCALDE MAYOR DE BOGOTÁ D.C.

En ejercicio de las facultades constitucionales y legales, en especial las conferidas por los artículos 38, 39, 40 y 53 del Decreto Ley 1421 de 1993, el artículo 9º de la Ley 489 de 1998, y los artículos [17](#) y [18](#) de Acuerdo Distrital 257 de 2006, y,

CONSIDERANDO:

Que la Constitución Política consagra que Bogotá, Capital de la República y del Departamento de Cundinamarca, se organiza como Distrito Capital. Su régimen político, fiscal y administrativo será el que determinen la Constitución, las leyes especiales que para el mismo se dicten y las disposiciones vigentes para los municipios (Artículo 322).

Que la Nación, los Departamentos, los Municipios, los establecimientos de beneficencia y los de instrucción pública, y las corporaciones creadas o reconocidas por la ley son personas jurídicas (Artículo 80, Ley 153 de 1887).

Que Bogotá, Distrito Capital, persona jurídica de derecho público, conforme al artículo [54](#) del Decreto Ley 1421 de 1993, está integrada por tres sectores: central, descentralizado y el de las localidades.

Que el Alcalde Mayor de Bogotá, D.C., es el Jefe de Gobierno y de la Administración Distrital y representa legal, judicial y extrajudicialmente al Distrito Capital y como jefe de la Administración, ejerce sus atribuciones por medio de los organismos y entidades distritales creadas por el Concejo (Artículos 35 y 53 inciso 2º del Decreto Ley 1421 de 1993).

Que el Despacho del Alcalde Mayor, las Secretarías de Despacho y los Departamentos Administrativos del Distrito Capital son los organismos principales de la Administración Distrital; los demás cumplen sus funciones bajo su orientación, coordinación y control en los términos que señalen la ley, las ordenanzas y los acuerdos, según el caso (Artículo 39, Ley 489 de 1998).

Que el Alcalde Mayor de Bogotá representa legal, judicial y extrajudicialmente a Bogotá Distrito Capital, en todos aquellos procesos judiciales, trámites extrajudiciales y administrativos, que se deriven de los actos, hechos, omisiones y operaciones administrativas efectuados por su Despacho; a las Secretarías de Despacho, los Departamentos Administrativos y la Unidad Administrativa Especial Cuerpo Oficial de Bomberos, éstos como organismos principales del sector central de la administración; a las Localidades; a los Fondos de Desarrollo Local; a las Juntas Administradoras Locales, y a las Alcaldías Locales.

Que el Alcalde Mayor está facultado para delegar las atribuciones y funciones a él conferidas por el ordenamiento jurídico, a sus colaboradores o a otras autoridades con funciones afines o complementarias, mediante acto expreso y escrito de delegación, pudiendo, asimismo, distribuir los negocios según su naturaleza entre las Secretarías, los Departamentos Administrativos y las Entidades Descentralizadas. (Artículos 38 numeral 6, 39 y 40 del Decreto Ley 1421 de 1993, 9º y 10º de la Ley 489 de 1998, y artículos 17 y 18 del Acuerdo 257 de 2006).

Que los actos dictados por las autoridades delegatarias estarán sometidos a los mismos requisitos establecidos para su expedición por parte de la autoridad o entidad delegante y serán susceptibles de los recursos procedentes contra los actos de ellas (Artículo 12 Ley 489 de 1998).

Que en virtud de lo dispuesto en el artículo 211 de la Constitución Política, la autoridad delegante podrá en cualquier tiempo reasumir la competencia y revisar los actos expedidos por el delegatario, con sujeción a las disposiciones del Código Contencioso Administrativo.

Que es responsabilidad de cada órgano defender los intereses del Estado, debiendo realizar todas las actuaciones necesarias en los procesos y cumplir las decisiones judiciales, para lo cual el jefe de cada órgano tomará las medidas conducentes (Artículo 45 del Decreto Nacional 111 de 1996 concordante con el Artículo 33 inciso 2°, del Decreto Distrital 714 de 1996).

Que la representación legal, judicial y extrajudicial de las entidades del sector descentralizado se encuentra en cabeza de los jefes de cada una de ellas, conforme a lo previsto en la Ley 489 de 1998 y en sus respectivos estatutos.

Que también hacen parte de la estructura administrativa del Distrito Capital los órganos de control, la Personería, la Contraloría, la Veeduría y el Concejo de Bogotá, D.C., los cuales procuran la satisfacción de los derechos de los ciudadanos, ejerciendo conforme a las normas constitucionales y legales el control sobre la actividad administrativa en la Ciudad.

Que la autonomía e independencia de los órganos de control respecto de los demás órganos del Estado, particularmente de los titulares de las distintas ramas del poder público, es una de las condiciones esenciales para la garantía de la prevalencia de un verdadero Estado Social de Derecho y es, así mismo, una característica de la estructura funcional del Estado, de conformidad con los artículos 113, 117 y 118 de la Constitución Política de 1991.

Que las disposiciones del Decreto Distrital 714 de 1996, Estatuto Orgánico del Presupuesto Distrital, determina que en el primer nivel del Presupuesto Anual del Distrito Capital se encuentran además de la Administración Central Distrital, los Establecimientos Públicos Distritales; los organismos de control, esto es, la Contraloría, la Personería, la Veeduría y el Concejo de Bogotá.

Que al corresponderles, al Concejo Distrital, la Veeduría, la Personería de Bogotá, la Contraloría Distrital, las Secretarías de Despacho, los Departamentos Administrativos y los Establecimientos Públicos Distritales, una Sección del Presupuesto del Distrito Capital, éstas entidades gozan de autonomía presupuestal y nominadora y por ende, de capacidad jurídica para ejercer sus funciones constitucionales y legales y para defender y responder por sus actuaciones y decisiones ante los particulares, los jueces y los árbitros.

Que bajo los postulados de autonomía, imparcialidad, objetividad y trabajo armónico entre organismos y entidades y de los principios rectores

previstos en el artículo 209 constitucional, se entiende que el ejercicio de la función pública a cargo de los órganos de control distritales requiere que se reconozca a éstos la posibilidad de representarse, en lo judicial y extrajudicial, cuando quiera que sus actos, hechos, omisiones y operaciones sean controvertidas judicial, extrajudicial o administrativamente, sin perjuicio de las atribuciones, competencias y facultades que el ordenamiento jurídico ha previsto al Gobierno Distrital, a sus organismos y entidades, y a los órganos de control para el ejercicio de sus competencias.

Que no obstante lo anterior, judicialmente no se ha reconocido a los citados órganos de control la capacidad procesal para representar directamente a Bogotá D.C., en los procesos judiciales o extrajudiciales, lo que ha hecho necesario que comparezcan dos apoderados al proceso, uno en representación del Distrito Capital y el otro del respectivo órgano de control.

Que se hace necesario reconocer a los órganos de control del Distrito Capital la capacidad procesal de representarse legalmente, en lo judicial y extrajudicial, cuando quiera que sus actos, hechos, omisiones y operaciones administrativas se controviertan o generen trámites judiciales, extrajudiciales y/o administrativos.

Que se hace necesario no sólo recoger en un cuerpo normativo los diferentes actos administrativos de delegación, asignación y atribuciones expedidos a la fecha, ajustando y actualizando la política aplicada, conforme a la estructura de la Administración Distrital prevista en el Acuerdo 257 de 2006, manteniendo la centralización de la información, la continuidad de la delegación en materia de representación judicial y extrajudicial de Bogotá Distrito Capital, y concentrando únicamente la atención de algunos asuntos que revisten especial importancia por su impacto distrital, formalizando así los esquemas para una adecuada coordinación de la gestión jurídica y la defensa judicial.

Que evaluados los resultados de los mecanismos de la gerencia jurídica implementados así como el ejercicio de las facultades delegadas mediante el Decreto 203 de 2005, se determina la necesidad de fortalecer la estructura de la gerencia jurídica de las entidades y organismos del Distrito Capital, efecto para el cual procede institucionalizar los instrumentos y estrategias desarrolladas en el Modelo de Gerencia Jurídica Pública para el Distrito Capital.

En mérito de lo expuesto,

DECRETA:

(...)

Artículo 33º. Corresponde al Concejo de Bogotá D.C. la representación legal y judicial del Distrito Capital para defender los intereses del Distrito, en los procesos de fuero sindical que instaure o que sean notificados con ocasión de la Resolución 918 de 2003 del Concejo de Bogotá, debiendo realizar todas las actuaciones necesarias en dichos procesos y cumplir las decisiones judiciales que en ellos se profieran. Para tal efecto el Concejo mantendrá vigente el Convenio Interinstitucional de Colaboración No. [1-067-2004](#), con la Secretaría General de la Alcaldía Mayor, hasta el 21 de abril de 2008, salvo que se prevea su prórroga oportuna.

De esta forma, este órgano deberá mantener activo el Comité de Defensa y Conciliación Judicial, además de efectuar las respectivas apropiaciones presupuestales para atender directamente el pago de las providencias judiciales y arbitrales cuando éstas le sean adversas y otorgar los poderes que consideren necesarios para la atención de los procesos judiciales”.

2. LA SUSPENSIÓN PROVISIONAL

Considera el actor que la norma acusada viola los artículos 312, 313 y 315 (numeral 3°) de la Constitución Política; 32 de la Ley 136 de 1994; y, 8, 12, 14, 18, 35 y 40 del Decreto 1421 de 1993, comoquiera que delegó en el Concejo de Bogotá, funciones de representación legal, judicial y extrajudicial, figura que es exclusiva del Alcalde Mayor de Bogotá D.C., según la constitución y la ley.

Refiere que el artículo 312 de la Constitución Política, establece que el Concejo Bogotá es una corporación de carácter político administrativa del Distrito Capital, compuesta por funcionarios de elección popular y cuya representación legal recae en cabeza del Alcalde.

Manifiesta que asignar al Concejo Distrital parte del presupuesto y la facultad nominadora no implica que posea personería jurídica.

Precisa que según el numeral 8° del artículo 38 del Decreto 1421 de 1993, corresponde al Alcalde Mayor nombrar y remover a los funcionarios de la administración central, atribución que de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 40 *ibídem*, no le puede ser delegada a la mesa directiva del Concejo comoquiera que dicha norma refiere únicamente a los funcionarios de la administración tributaria, juntas administradoras y alcaldes locales.

Indica que en virtud de las atribuciones conferidas por el artículo 315 de la Constitución Política, al Alcalde le corresponde “*dirigir la acción administrativa del municipio, asegurar el cumplimiento de las funciones y la prestación de los servicios a su cargo; representarlo judicial y extrajudicialmente; nombrar y remover a los funcionarios bajo su dependencia y a los gerentes o directores de los establecimientos públicos y las empresas industriales o comerciales de carácter local, de acuerdo con las disposiciones pertinentes*”.

Asimismo, dice que el Decreto 1421 de 1993, no confiere al Concejo Distrital ninguna atribución relativa a la representación pues le asigna función de “*vigilar y controlar la administración distrital*” y le prohíbe “*inmiscuirse por cualquier medio en asuntos de competencia privativa de otras autoridades*”.

También refiere que el artículo 40 *ibídem* establece de manera taxativa, la lista o denominación de funcionarios en quienes el Alcalde Mayor puede “*delegar las funciones que le asignen la ley y los acuerdos en los secretarios, jefes de departamentos administrativo, gerentes o directores de entidades descentralizadas, en los funcionarios de la administración tributaria, y en las juntas administradoras y los alcaldes locales*”.

II. EL AUTO APELADO

El Tribunal consideró que la violación normativa constitucional y legal aducida por el demandante es ostensible, comoquiera que la función de representación legal, judicial y extrajudicial del Distrito no es una función de mera ejecución, instrumental y operativa y ésta es indelegable por su naturaleza, ya que, teniendo en cuenta las funciones constitucionales y legales del Concejo Distrital, tal autoridad no tiene funciones afines ni complementarias a las funciones del Alcalde Distrital.

III. EL RECURSO

El apoderado del Distrito Capital sostiene que el decreto de la suspensión provisional de que trata el artículo 152 del Código Contencioso Administrativo, es procedente cuando se presenta una manifiesta infracción entre el acto acusado y la norma invocada como violada, caso que no ocurren en el *sub examine* comoquiera que no existe infracción ostensible .

Considera que el auto recurrido sólo citó y transcribió los artículos 152 del C.C.A.; 311 y 315 de la Constitución Política; 35 del Decreto 1421 de 1993; y, 9 a 11 de la Ley 489 de 1998, sin revelar por sí mismo y a simple confrontación, la ostensible violación o quebranto de las normas invocadas como violadas, principalmente cuando dichas normas señalan que el Alcalde Mayor de Bogotá es el representante legal y judicial del Distrito Capital y que puede delegar esa representación legal en funcionarios de la administración o entre otras autoridades.

Argumenta que en virtud del artículo 313 de la Constitución Política, los concejos municipales son autoridades públicas instituidas por el constituyente para la realización concreta de los fines del Estado.

Dice que en virtud del artículo 9° de la Ley 489 de 1998, el Alcalde Mayor de Bogotá, como jefe de la administración, puede transferir al Concejo Distrital como autoridad administrativa, el ejercicio de la representación legal para un caso específico y concreto cuando sus funciones sean "*afines o complementarias*".

El auto recurrido aplicó de manera indebida el artículo 11 de la Ley 489 de 1998, toda vez que la delegación cuestionada no se encuentra incluida entre aquellas que por su naturaleza, o por mandato constitucional o legal, no sean susceptibles de delegación.

Expresa que es evidente que la representación legal y judicial del Distrito Capital, o de cualquier otra entidad territorial o de derecho privado del orden nacional, departamental o distrital, no puede ser considerada como una función de mera ejecución instrumental u operativa y por ello, la delegación a que se refiere el artículo demandado, no transforma la representación legal del Distrito, en acto de mera ejecución.

Aduce que no es cierto que la delegación de la representación legal o judicial sea insaneable, pues para la eficacia de la función administrativa y la pronta y eficaz defensa de los intereses estatales, se permite la delegación, pues de no ser así, se auspiciaría la dilación o el incumplimiento de lo que resuelva la administración de justicia.

Conforme con el artículo 75 de la Ley 146 de 1998, las entidades y organismos de derecho público del orden nacional, departamental, distrital y de los municipios capital de departamento y los entes descentralizados de esos niveles, tienen la obligación de integrar un comité de conciliación conformado por los funcionarios del nivel directivo.

La decisión de suspender provisionalmente la norma acusada, releva al Concejo Distrital de su obligación legal de mantener vigente su comité de conciliación y de cumplir las obligaciones contenidas en los artículos 15 y 16 del Decreto 1716 de 2009.

IV. CONSIDERACIONES DE LA SALA

La acción incoada en este caso es la de simple nulidad, prevista en el artículo 84 del CCA. para que en este tipo de acción contencioso-administrativa proceda la suspensión provisional de los efectos de los actos administrativos acusados, el artículo 152 del CCA señala los siguientes requisitos: 1) Que la medida se solicite y sustente de modo expreso en la demanda o en escrito separado, presentado antes de que sea admitida; 2) Que haya manifiesta infracción de una de las disposiciones invocadas como fundamento de la misma, por confrontación directa o mediante documentos públicos aducidos con la solicitud.

Para tener por sustentada la suspensión provisional es evidente que necesariamente se citen las normas constitucionales y legales que se consideren violadas y la exposición del concepto de la violación, pues de otra manera sería imposible la confrontación de ellas con el acto acusado a fin de observar o no, a primera vista, la violación flagrante y ostensible de la norma de carácter superior.

En el presente caso el Tribunal Administrativo de Cundinamarca (Sección primera, Subsección B), mediante auto de 10 de marzo de 2010, admitió la demanda de nulidad instaurada por el ciudadano JOSÉ ANTONIO GALÁN GÓMEZ contra el artículo 33 del Decreto 581 de 2009 y, decretó la suspensión provisional de la norma acusada.

El recurso se concentra en solicitar la revocatoria de la providencia impugnada, con fundamento en que es improcedente la suspensión provisional del artículo 33 del Decreto 581 de 2007, pues no está acreditado el cumplimiento de los presupuestos establecidos el artículo 152 del C.C.A y desarrollados por la jurisprudencia de esta Corporación para el decreto de la medida.

El actor solicitó la suspensión provisional del artículo 33 del Decreto 581 de 2007 (18 de diciembre), por considerar que vulnera lo dispuesto en los artículos 312, 313 y 315 (numeral 3º) de la Constitución Política; 32 de la Ley 136 de 1994; y, 8, 12, 14, 18, 35 y 40 del Decreto 1421 de 1993, cuyo tenor literal disponen:

Constitución Política:

“ARTICULO 312. <Artículo modificado por el artículo [5](#) del Acto Legislativo 1 de 2007. El nuevo texto es el siguiente:> 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.

ARTICULO 313. Corresponde a los concejos:

1. Reglamentar las funciones y la eficiente prestación de los servicios a cargo del municipio.
2. Adoptar los correspondientes planes y programas de desarrollo económico y social y de obras públicas.
3. Autorizar al alcalde para celebrar contratos y ejercer pro tempore precisas funciones de las que corresponden al Concejo.
4. Votar de conformidad con la Constitución y la ley los tributos y los gastos locales.
5. Dictar las normas orgánicas del presupuesto y expedir anualmente el presupuesto de rentas y gastos.
6. Determinar la estructura de la administración municipal y las funciones de sus dependencias; las escalas de remuneración correspondientes a las distintas categorías de empleos; crear, a iniciativa del alcalde, establecimientos públicos y empresas industriales o comerciales y autorizar la constitución de sociedades de economía mixta.
7. Reglamentar los usos del suelo y, dentro de los límites que fije la ley, vigilar y controlar las actividades relacionadas con la construcción y enajenación de inmuebles destinados a vivienda.
8. Elegir Personero para el período que fije la ley y los demás funcionarios que ésta determine.
9. Dictar las normas necesarias para el control, la preservación y defensa del patrimonio ecológico y cultural del municipio.
10. Las demás que la Constitución y la ley le asignen.
11. <Numeral adicionado por el artículo [6](#) del Acto Legislativo 1 de 2007. El nuevo texto es el siguiente:> En las capitales de los departamentos y los municipios con población mayor de veinticinco mil habitantes, citar y requerir a los secretarios del despacho del alcalde para que concurran a las sesiones. Las citaciones deberán hacerse con una anticipación no menor de cinco (5) días y formularse en cuestionario escrito. En caso de que los Secretarios no concurran, sin excusa aceptada por el Concejo Distrital o Municipal, este podrá proponer moción de censura. Los Secretarios deberán ser oídos en la sesión para la cual fueron citados, sin perjuicio de que el debate continúe en las sesiones posteriores por decisión del concejo.

El debate no podrá extenderse a asuntos ajenos al cuestionario y deberá encabezar el orden del día de la sesión.

Los concejos de los demás municipios, podrán citar y requerir a los Secretarios del Despacho del Alcalde para que concurran a las sesiones. Las citaciones deberán hacerse con una anticipación no menor de cinco (5) días y formularse en cuestionario escrito. En caso de que los Secretarios no concurran, sin excusa aceptada por el Concejo Distrital o Municipal, cualquiera de sus miembros podrá proponer moción de observaciones que no conlleva al retiro del funcionario correspondiente. Su aprobación requerirá el voto afirmativo de las dos terceras partes de los miembros que integran la corporación.

12. <Numeral adicionado por el artículo [6](#) del Acto Legislativo 1 de 2007. El nuevo texto es el siguiente:> Proponer moción de censura respecto de los Secretarios del Despacho del Alcalde por asuntos relacionados con funciones propias del cargo o por desatención a los requerimientos y citaciones del Concejo Distrital o Municipal. La moción de censura deberá ser propuesta por la mitad más uno de los miembros que componen el Concejo Distrital o Municipal. La votación se hará entre el tercero y el décimo día siguientes a la terminación del debate, con audiencia pública del funcionario respectivo. Su aprobación requerirá el voto afirmativo de las dos terceras partes de los miembros que integran la Corporación. Una vez aprobada, el funcionario quedará separado de su cargo. Si fuere rechazada, no podrá presentarse otra sobre la misma materia a menos que la motiven hechos nuevos. La renuncia del funcionario respecto del cual se haya promovido moción de censura no obsta para que la misma sea aprobada conforme a lo previsto en este artículo.

(...)

ARTICULO 315. Son atribuciones del alcalde:

(...)

3. Dirigir la acción administrativa del municipio; asegurar el cumplimiento de las funciones y la prestación de los servicios a su cargo; representarlo judicial y extrajudicialmente; y nombrar y remover a los funcionarios bajo su dependencia y a los gerentes o directores de los establecimientos públicos y las empresas industriales o comerciales de carácter local, de acuerdo con las disposiciones pertinentes”.

Ley 136 de 1994:

“ARTÍCULO 32. ATRIBUCIONES. <Artículo modificado por el artículo [18](#) de la Ley 1551 de 2012. El nuevo texto es el siguiente:> Además de las funciones que se le señalan en la Constitución y la ley, son atribuciones de los concejos las siguientes.

1. Disponer lo referente a la policía en sus distintos ramos, sin contravenir las leyes y ordenanzas, ni los decretos del Gobierno Nacional o del Gobernador respectivo.

2. Exigir informes escritos o citar a los secretarios de la Alcaldía, Directores de departamentos administrativos o entidades descentralizadas del orden municipal, al contralor y al personero, así como a cualquier funcionario

municipal, excepto el alcalde, para que haga declaraciones orales sobre asuntos relacionados con la marcha del municipio.

Igualmente los concejos municipales podrán invitar a los diferentes funcionarios del Orden Departamental, así como a los representantes legales de los organismos descentralizados y de los establecimientos públicos del orden nacional, con sedes en el respectivo departamento o municipio, en relación con temas de interés local.

3. Reglamentar la autorización al alcalde para contratar, señalando los casos en que requiere autorización previa del Concejo.

4. Autorizar al alcalde para delegar en sus subalternos o en las juntas administradoras locales algunas funciones administrativas distintas de las que dispone esta ley.

5. Determinar la nomenclatura de las vías públicas y de los predios o domicilios.

6. Establecer, reformar o eliminar tributos, contribuciones, impuestos y sobretasas, de conformidad con la ley.

7. Velar por la preservación y defensa del patrimonio cultural.

8. Organizar la contraloría y la personería y dictar las normas necesarias para su funcionamiento.

9. Dictar las normas de presupuesto y expedir anualmente el presupuesto de rentas y gastos, el cual deberá corresponder al plan municipal o distrital de desarrollo, teniendo especial atención con los planes de desarrollo de los organismos de acción comunal definidos en el presupuesto participativo y de conformidad con las normas orgánicas de planeación.

10. Fijar un rubro destinado a la capacitación del personal que presta su servicio en la administración municipal.

11. Garantizar el fortalecimiento de la democracia participativa y de los organismos de acción comunal.

12. Citar a control especial a los Representantes Legales de las empresas de servicios públicos domiciliarios, sean públicas o privadas, para que absuelvan inquietudes sobre la prestación de servicios públicos domiciliarios en el respectivo Municipio o Distrito.

La empresa de servicios públicos domiciliarios cuyo representante legal no atienda las solicitudes o citaciones del control especial emanadas de los Concejos Municipales o Distritales, será sujeto de investigación por parte de la Superintendencia de los Servicios Públicos Domiciliarios. Esta adelantará de oficio o por petición de la corporación respectiva, una investigación administrativa e impondrá las sanciones procedentes establecidas por la ley. Lo anterior sin perjuicio de las demás acciones legales o Constitucionales procedentes.

PARÁGRAFO 1o. Los Concejos Municipales mediante acuerdo a iniciativa del alcalde establecerán la forma y los medios como los municipios puedan otorgar los beneficios, establecidos en el inciso final del artículo [13,46](#) y [368](#) de la Constitución Nacional.

PARÁGRAFO 2o. Aquellas funciones normativas del municipio para las cuales no se haya señalado si la competencia corresponde a los alcaldes o los concejos, se entenderá asignada a estas corporaciones, siempre y cuando no contraríe la Constitución y la ley.

PARÁGRAFO 3o. A través de las facultades concedidas en el numeral siete, no se autoriza a los municipios para gravar las rentas que el sector exportador haga al exterior.

PARÁGRAFO 4o. De conformidad con el numeral 30 del artículo [313](#) de la Constitución Política, el Concejo Municipal o Distrital deberá decidir sobre la autorización al alcalde para contratar en los siguientes casos:

1. Contratación de empréstitos.

2. Contratos que comprometan vigencias futuras.
3. Enajenación y compraventa de bienes inmuebles.
4. Enajenación de activos, acciones y cuotas partes.
5. Concesiones.
6. Las demás que determine la ley”.

Decreto 1421 de 1993:

“ARTICULO 8o. FUNCIONES GENERALES. El Concejo es la suprema autoridad del Distrito Capital. En materia administrativa sus atribuciones son de carácter normativo. También le corresponde vigilar y controlar la gestión que cumplan las autoridades distritales.

(...)

ARTICULO 12. ATRIBUCIONES. Corresponde al Concejo Distrital, de conformidad con la Constitución y a la ley:

1. Dictar las normas necesarias para garantizar el adecuado cumplimiento de las funciones y la eficiente prestación de los servicios a cargo del Distrito.

2. Adoptar el Plan General de Desarrollo Económico y Social y de Obras Públicas.

El plan de inversiones, que hace parte del Plan General de Desarrollo, contendrá los presupuestos plurianuales de los principales programas y proyectos y la determinación de los recursos financieros requeridos para su ejecución.

3. Establecer, reformar o eliminar tributos, contribuciones, impuestos y sobretasas: ordenar exenciones tributarias y establecer sistemas de retención y anticipos con el fin de garantizar el efectivo recaudo de aquéllos.

4. Dictar las normas orgánicas del presupuesto y expedir anualmente el presupuesto de rentas y gastos.

5. Adoptar el Plan General de Ordenamiento Físico del territorio, el cual incluirá entre otras materias, la reglamentación de los usos del suelo y el desarrollo físico en las áreas urbanas y rurales. Con tal fin, dictará las normas que demanden los procesos de urbanización y parcelación, la construcción de vías y el equipamiento urbano.

6. Determinar los sistemas y métodos con base en los cuales las juntas administradoras locales podrán establecer el cobro de derechos por concepto de uso del espacio público para la realización de actos culturales, deportivos, recreacionales o de mercados temporales, de conformidad con lo previsto en este estatuto.

7. Dictar las normas necesarias para garantizar la preservación y defensa del patrimonio ecológico, los recursos naturales y el medio ambiente.

8. Determinar la estructura general de la Administración Central, las funciones básicas de sus entidades y adoptar las escalas de remuneración de las distintas categorías de empleos.

9. Crear, suprimir y fusionar establecimientos públicos y empresas industriales y comerciales y autorizar la constitución de sociedades de economía mixta y la participación del Distrito en otras entidades de carácter asociativo, de acuerdo con las normas que definan sus características.

10. Dictar las normas que garanticen la descentralización, la desconcentración y la participación y veeduría ciudadanas.
 11. Revestir pro tempore al alcalde mayor de precisas facultades para el ejercicio de funciones que corresponden al Concejo. El alcalde le informará sobre el uso que haga de las facultades al término de su vencimiento.
 12. Promover y estimular la industria de la construcción, particularmente la de vivienda; fijar los procedimientos que permitan verificar su sometimiento a las normas vigentes sobre uso del suelo; y disponer las sanciones correspondientes. Igualmente expedir las reglamentaciones que le autorice la ley para la vigilancia y control de las actividades relacionadas con la enajenación de inmuebles destinados a vivienda.
 13. Regular la preservación y defensa del patrimonio cultural.
 14. Fijar la cuantía hasta la cual se pueden celebrar contratos directamente y prescindir de la formalidad del escrito, según la naturaleza del contrato y de la entidad contratante.
 15. Organizar la Personería y la Contraloría Distritales y dictar las normas necesarias para su funcionamiento.
 16. Dividir el territorio del Distrito en localidades, asignarles competencias y asegurar su funcionamiento y recursos.
 17. Autorizar el cupo de endeudamiento del Distrito y de sus entidades descentralizadas.
 18. Expedir los Códigos Fiscal y de Policía.
 19. Dictar normas de tránsito y transporte.
 20. Crear los empleos necesarios para su funcionamiento.
 21. Expedir las normas que autorice la ley para regular las relaciones del Distrito con sus servidores, especialmente las de Carrera Administrativa.
 22. Evaluar los informes periódicos que deban rendir los funcionarios y servidores distritales.
 23. Ejercer de conformidad con lo dispuesto en el artículo 7o. del presente estatuto, las atribuciones que la Constitución y las leyes asignen a las asambleas departamentales.
 24. Darse su propio reglamento, y
 25. Cumplir las demás funciones que le asignen las disposiciones vigentes.
- (...)

ARTICULO 14. CONTROL POLITICO. Corresponde al Concejo vigilar y controlar la administración distrital. 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 (5) 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 distritales.

El funcionario citado deberá radicar en la Secretaría General la respuesta al cuestionario, dentro del tercer día hábil siguiente al recibo de la citación.

(...)

ARTICULO 18. PROHIBICIONES. Al Concejo le está prohibido:

1. Inmiscuirse por cualquier medio en asuntos de competencia privativa de otras autoridades.
2. Aplicar los bienes y rentas distritales a objetos distintos del servicio público.

3. Nombrar a sus miembros y a los cónyuges, compañeros o compañeras permanentes de éstos o a los parientes dentro del cuarto grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil de los mismos.
 4. Decretar auxilios o donaciones en favor de personas naturales o jurídicas de derecho privado.
 5. Tomar parte en la tramitación o decisión de asuntos que no deba resolver el Concejo mismo. Esta prohibición se extiende a los miembros de la Corporación, y
 6. Elegir representantes, voceros o delegados suyos o de sus comisiones en juntas, consejos, o comités que deban tramitar o decidir asuntos de carácter general o individual que corresponda definir a las entidades y autoridades distritales.
- (...)

ARTICULO 35. ATRIBUCIONES PRINCIPALES. El Alcalde Mayor de Santafé de Bogotá es el jefe del gobierno y de la administración distritales y representa legal, judicial y extrajudicialmente al Distrito Capital.

Como primera autoridad de policía en la ciudad, el alcalde mayor dictará, de conformidad con la ley y el Código de Policía del Distrito, los reglamentos, impartirá las órdenes, adoptará las medidas y utilizará los medios de policía necesarios para garantizar la seguridad ciudadana y la protección de los derechos y libertades públicas.

(...)

ARTICULO 40. DELEGACION DE FUNCIONES. El alcalde mayor podrá delegar las funciones que le asignen la ley y los acuerdos en los secretarios, jefes de departamento administrativo, gerentes o directores de entidades descentralizadas, en los funcionarios de la administración tributaria, y en las juntas administradoras y los alcaldes locales”.

Observa la Sala que de la confrontación directa entre el acto acusado y las disposiciones constitucionales invocadas como violadas surge inequívocamente su manifiesta infracción.

Repárese en primer lugar, en que el citado artículo 40 del Decreto 1421 de 1993 no contempla al Concejo Distrital entre los sujetos en los cuales jurídicamente puede recaer la delegación de funciones, lo cual, por lo demás, se explica por su naturaleza de corporación pública de origen popular que desempeña funciones de naturaleza legislativa y no administrativa.

Por lo demás, como bien lo puso de presente el *a quo*, el Concejo Distrital carece de personalidad jurídica, requisito *sine qua non* para que pudiese actuar como parte o intervenir en procesos judiciales o extrajudiciales. Debe, por tanto, hacerlo por intermedio del ente territorial –Distrito Capital, quien goza de dicho atributo jurídico. En efecto, el Concejo es una dependencia administrativa, con múltiples características y atribuciones, pero sin personalidad jurídica, la cual sólo se adquiere conforme a la ley.

Sobre la personalidad jurídica de los concejos municipales, la Sección Segunda del Consejo de Estado, en providencia de 19 de enero de 2006, con ponencia del Consejero Tarsicio Cáceres Toro, expuso:

“En relación con EL CONCEJO MUNICIPAL la ley no les ha otorgado personalidad jurídica y por ello es que la ENTIDAD TERRITORIAL a la que pertenecen –que si tiene personalidad- debe ser vinculada en el proceso. Ahora, una situación especial se presenta por cuanto en ese caso se ha demandado en nulidad un ACUERDO expedido por el Concejo Municipal y, de ahí, se deriva el interés que tiene esa Corporación administrativa en la defensa del acto administrativo jurídico que expidió; por eso, en algunos procesos de corte similar -fuera de notificar al representante legal del municipio- se ha ordenado notificar o comunicar al Presidente del Concejo Municipal para conozca de la situación y pueda tomar algunas medidas. En el sub-lite al admitir la demanda se ordenó la notificación de la decisión al Presidente del Concejo Municipal y de ahí su limitada intervención en proceso, sin que ello signifique reconocerle personalidad jurídica a dicha Corporación administrativa. Ahora, dada la impugnación de su acuerdo, en caso de prosperidad, podría tener determinados alcances”¹.

A su vez, sobre las facultades de los Alcaldes y los Concejos, la Sección Primera de la Corporación, en sentencia de 3 de marzo de 1995, ha sostenido:

“(…), reiteradamente esta Corporación ha precisado que las facultades atribuidas a los Concejos Municipales por el artículo 313 de la Carta Política y las asignadas a los Alcaldes en el artículo 315 *ibídem*, sólo pueden aplicarse respecto del Distrito Capital, atendiendo el orden jerárquico previsto en el artículo 322 *ibídem*. En efecto, en el caso del Distrito Capital la Constitución Política dedicó un capítulo especial al régimen del mismo (Capítulo 4 Título XI), y en el artículo 322 inciso 2o. previó que su “Régimen político, fiscal y administrativo será el que determinen la Constitución, las leyes especiales que para el mismo se dicten y las disposiciones vigentes para los municipios...”. Ello significa que en materia de facultades del Concejo y del Alcalde, a falta de disposición constitucional, como en este caso, se aplican de preferencia las leyes especiales, como lo es el Decreto 1421 de 1993, expedido con fundamento en el artículo transitorio 41, y a falta de éstas las normas constitucionales y legales aplicables a los Municipios”².

¹ Expediente N°. 73001-23-31-000-2002-00548-01(5464-03). Actor: Álvaro Vera Ricaurte.

² C.P. Miguel González Rodríguez. Radicado N° 2691. Actor: Néstor Guillermo Franco González.

De lo anterior se infiere que el Concejo Distrital carece de personería jurídica y de capacidad jurídica para constituirse como parte en un proceso. Entonces, para intervenir como parte en un proceso judicial o extrajudicial, debe hacerlo a través del ente territorial quien sí tiene personería jurídica para representarlo.

Por los anteriores razonamientos se confirmará el auto apelado.

Por lo expuesto, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo,
Sección Primera,

RESUELVE:

PRIMERO.- CONFÍRMASE el auto apelado.

Cópiese, notifíquese y, en firme esta providencia, devuélvase el expediente al Tribunal de origen. Cúmplase.

La anterior providencia fue discutida y aprobada por la Sala en la sesión de la fecha.

GUILLERMO VARGAS AYALA

Presidente

Ausente en comisión

MARÍA ELIZABETH GARCÍA

GONZÁLEZ

MARÍA CLAUDIA ROJAS LASSO

MARCO ANTONIO VELILLA
MORENO