



Sentencia 5731 de 2000 Consejo de Estado

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCION PRIMERA

Consejera ponente:

OLGA INES NAVARRETE BARRERO

Bogotá, D. C., diecisiete (17) de febrero de 2000

Radicación: 5731

Actor: JULIO ENRIQUE GONZALEZ VILLA Y OTROS.

Referencia: APELACION SENTENCIA

La Sección Primera procede a dictar sentencia de segunda instancia para resolver el recurso de apelación interpuesto por la parte actora contra la sentencia proferida por el Tribunal Administrativo de Antioquia, Sección Segunda, de fecha 23 de abril de 1999.

I. ANTECEDENTES

a.- El actor, el tipo de acción incoada y las pretensiones de la demanda.

El señor Julio Enrique González Villa y Bertha Lucía Salazar Gómez, en su propio nombre y en representación de su hija menor Emilia González Salazar, en ejercicio de la acción consagrada en el artículo 85 del C.C.A., solicitan la declaratoria de nulidad de la Moción de Observaciones a la gestión del primero de los mencionados, aprobada por el Concejo del Municipio de Medellín en la sesión de 17 de noviembre de 1.994, según consta en el acta de la misma fecha de la citada corporación y, que como consecuencia de lo anterior, se declaren lesionados los derechos constitucionales al buen nombre, a la honra, a la buena imagen y al prestigio profesional y se ordene indemnizar a cada uno de los demandantes por los perjuicios morales a ellos irrogados con la decisión acusada, los cuales tasan en la suma equivalente a un mil gramos oro.

b.- Las normas presuntamente violadas y el concepto de violación

Los actores consideran que con la expedición de los actos acusados se violaron los artículos 2, 6, 15, 21 y 29 de la Constitución Política; 84 del C.C.A.; 18, inciso 2, 22, y 23, incisos 1 y 2, del Acuerdo 16 de 1.994; y 2341 del C.C., por las razones que, bajo la forma de cargos, en forma resumida se expresan a continuación (fls. 221 a 230 del Cdno. Ppal.):

Primer cargo: Se violó el debido proceso y el derecho de defensa contenido en el artículo 29 de la Constitución Política, pues el inculpado tiene derecho a tomar posición frente a los reproches formulados en su contra y a que se consideren en la decisión proferida, cuestión que no tuvo en cuenta la Administración en el asunto analizado.

Segundo cargo: Es nulo el acto acusado de conformidad con lo dispuesto en el artículo 84 del C.C.A., por haberse expedido en forma irregular, con desconocimiento del derecho de audiencia y de defensa, con falsa motivación y con desviación de las atribuciones propias de la corporación que lo profirió.

Tercer cargo: El acto acusado está falsamente motivado, pues legalmente no se podía presentar y menos aún aprobar una Moción de Observación con la motivación con que se hizo la aquí cuestionada, violándose con ello el artículo 18 del Acuerdo 16 de 1994 del Concejo de Medellín, según el cual el debate no puede extenderse a asuntos ajenos al cuestionario.

Cuarto cargo: Se violó el artículo 23, inciso 1, del Acuerdo 16 de 1.994, ya que si se quiere aprobar una Moción de Observación debe ser al finalizar el debate y con la firma de por lo menos la tercera parte de los miembros de la corporación. En el asunto examinado la Moción se presentó siete (7) días después de finalizar el debate.

Quinto cargo: Se infringió el artículo 23, inciso 2, del Acuerdo 16 de 1994, el cual dispone que la propuesta de Moción de Observación se votará en plenaria entre el tercero y el décimo día siguiente a la terminación del debate. Está probado, según actas 164, 165 y 167 de 9, 10 y 17 de noviembre de 1994, respectivamente, que la Moción se presentó y se aprobó el mismo 17 de noviembre de 1994.

Sexto cargo: El acto acusado fue expedido en forma irregular al violentar los términos establecidos en el artículo 23 del Acuerdo 16 de 1994, porque no fue consecuencia directa de las decisiones tomadas por el Gerente de las Empresas Varias de Medellín, explicadas durante el debate del 8 y 9 de noviembre, sino de cuestiones totalmente ajenas al mismo, como lo explica la motivación de la Moción.

Séptimo cargo: La Moción de Observación lesionó el derecho al debido proceso y el de audiencia y defensa, tal y como lo sostuvo la Corte Suprema de Justicia en el fallo de tutela de 16 de febrero de 1995, exp. 1917.

Octavo cargo: El Concejo de Medellín al aprobar la Moción de Observación y solicitar que se tomaran severas medidas en contra del actor y se anotara la misma en su hoja de vida violó el artículo 15 de la Constitución Política, ya que lesionó gravemente su intimidad familiar y su buen

nombre, de los que gozaba hasta la fecha de aquélla.

Noveno cargo: El Municipio de Medellín es responsable porque se extralimitó en sus funciones y por ello debe responder en los términos de los artículos 6 y 90 de la Carta Política.

Undécimo cargo: El derecho fundamental a la honra, consagrado en el artículo 21 de la Constitución, y que hace relación a la opinión que de alguien pueden tener las demás personas fue severamente golpeado, dado que quien afirmó que no se habían dado explicaciones satisfactorias por parte del demandante fue el Concejo de Medellín, es decir, el órgano colegiado más importante de la segunda ciudad del país, habiéndose además dado un gran despliegue de dicha afirmación en los diferentes medios de comunicación, lo que hizo que la comunidad pensara que todo lo dicho era cierto.

Duodécimo cargo: Al solicitar el Concejo al Alcalde y a la Junta Directiva de Empresas Varias de Medellín severas medidas en contra del actor y solicitar que ello se anotara en su hoja de vida, el Concejo de Medellín se desvió de sus atribuciones propias y se extralimitó en el ejercicio de sus funciones, ya que de acuerdo con los artículos 22 y 23 del Acuerdo 16 de 1994, estas medidas no podían ser objeto de la mencionada figura.

Décimo tercer cargo: Los perjuicios causados a los demandantes son de orden moral, por la aflicción a la que se vieron sometidos durante y después de la lesión de los derechos mencionados, los cuales deben ser reconocidos conforme lo expresan los artículos 2 de la Carta Política y 2341 del Código Civil.

c.- Las razones de la defensa

La demanda fue notificada al Alcalde Municipal de Medellín quien, para oponerse a las pretensiones de la demanda, argumentó lo siguiente (fl. 240 del Cdno. Ppal.):

1. El artículo 38 de la Ley 136 de 1994 señala que corresponde al Concejo ejercer la función de control a la Administración Municipal y que 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".
2. El artículo 39 ibídem consagra la Moción de Observación, acto mediante el cual el Concejo observa las decisiones del funcionario citado. Las disposiciones anteriores también están consagradas en los artículos 18 y siguientes del Acuerdo 16 de 1994.
3. Cuando el Concejo Municipal emitió la Moción de Observación actuó con fundamento en normas que así lo autorizaban y con la finalidad de observar las actuaciones del doctor Julio Enrique González Villa, en su calidad de Gerente de las Empresas Varias de Medellín, y no como persona, ni para conculcar sus derechos fundamentales. Se ejerció, entonces, una función de control y no un ataque personal.
4. Es verdad que se le comunicó al Alcalde de Medellín, como lo dispone el artículo 23 del Acuerdo 16 de 1994, pero no se allegan pruebas de que dicho funcionario, con fundamento en la citada Moción, haya tomado decisiones que causaran perjuicios al actor.

d. La actuación surtida

De conformidad con las normas correspondientes previstas en el C.C.A., a la demanda se le dio el trámite establecido para el proceso ordinario, dentro del cual merecen destacarse las siguientes actuaciones:

Por auto de 18 de abril de 1995 se admitió la demanda (fl. 235 del Cdno. Ppal.). Mediante proveído de 1o de septiembre de 1997 se abrió a pruebas el proceso y se decretaron las pedidas por las partes que cumplían con los requisitos legales (fl. 244 del Cdno. Ppal.).

Por auto de 25 de agosto de 1997 (fl. 310 del Cdno. Ppal.) se corrió traslado a las partes y al señor Agente del Ministerio Público para alegar de conclusión, derecho del cual hicieron uso los apoderados de las partes (fls. 325 y 329 del Cdno. Ppal.).

II.- LA SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA

Mediante la sentencia recurrida el Tribunal de origen declaró la nulidad del acto acusado y negó el reconocimiento de los perjuicios reclamados, exponiendo para el efecto los siguientes argumentos:

1. Los artículos 38 y 39 de la Ley 136 de 1994 son una manifestación del control administrativo que los concejales ejercen sobre los secretarios del alcalde, los representantes legales de las entidades descentralizadas, etc. No obstante, el ejercicio de esa potestad está sujeto a unos límites precisos en cuanto al tiempo y el contenido de la Moción, la cual debe ser propuesta una vez concluido el debate y votada en sesión plenaria entre el tercero y el décimo día subsiguientes.

En el asunto examinado, el acta núm. 164 de 9 de noviembre de 1994 indica que al culminar las discusiones sobre el tema de la Empresas Varias de Medellín fueron radicadas varias proposiciones que no tenían el carácter de Moción de Observaciones.

Por su parte, en el acta 167 del 17 de noviembre del mismo año, el Concejo expresó:

"Encontrándose el Concejo de Medellín dentro de los términos legales (artículo 23 del reglamento interno) y ante el hecho de que el señor Julio Enrique González Villa, quien se desempeña como Gerente de Empresas Varias, no ha dado explicaciones satisfactorias sobre la creación de SAMESA ni sobre el incumplimiento de claras y precisas normas legales en el caso del acatamiento del fallo de la Corte Suprema de Justicia en materia laboral, y ha venido cometiendo una serie de actos arbitrarios al abrogarse unas funciones de sanidad que no le están asignadas por las normas, igualmente la corporación protesta enérgicamente por las frecuentes faltas al debido respeto que dicho funcionario cometió en las

sesiones en las cuales fue citado y en declaraciones a los medios de comunicación de la ciudad y en consecuencia formula en contra del señor Julio Enrique González Villa Moción de Observación, que comunicará urgentemente al señor Alcalde y a la Junta de Empresas Varias, para que tomen severas medidas al respecto con este funcionario y se anote la causa en su hoja de vida".

2. Lo anteriormente transcrito demuestra que se pretermitió el trámite consagrado en los artículos 39 de la Ley 136 de 1994 y 23 del Reglamento Interno del Concejo, porque, primero, la recomendación de censurar los actos del demandante no fue incorporada, "Al finalizar el debate correspondiente y con la firma de por lo menos la tercera parte de los miembros de la corporación" y, segundo, porque se radicó y aprobó la Moción en un mismo día, esto es, el 17 de noviembre de 1994, sorprendiéndose de esta forma al funcionario con la determinación, pues no se le dio la oportunidad de exponer sus argumentos en las ocasiones previstas en el artículo 39 en cita.

3. Además de ser extemporáneas las Observaciones adolecen de otro vicio, cual es que en las mismas se incluyeron temas no enunciados al convocar al actor, tales como los atinentes al desacato del fallo de la Corte Suprema de Justicia en materia laboral y a las frecuentes faltas al debido respeto que dicho funcionario cometió en las sesiones. Se demuestra entonces la violación al debido proceso, contenido en el artículo 29 de la Carta Política.

4. La Moción en referencia podría ser considerada, en principio, como el primer eslabón de un acto complejo que se concreta con la ulterior decisión del Alcalde de rechazarla o acogerla y, en tal virtud, podría afirmarse que era indispensable impugnar tanto la proposición de los concejales como la medida de la Administración Municipal, cuestión que, como no se hizo, traería como consecuencia la ineptitud sustantiva de la demanda.

No obstante lo anterior, el Tribunal considera que las censuras formuladas, de conformidad con el artículo 39 de la Ley 136 de 1.994, concuerdan con la naturaleza de un acto definitivo que pone fin a la actuación administrativa, por cuanto el hecho de que el Alcalde no acoga los planteamientos del Concejo no implica que ellos se desvirtúen o que simplemente desaparezcan; y porque en tal caso cabe predicar la existencia de dos declaraciones de voluntad independientes y separadas sobre la gestión de un funcionario, a saber: la inicial del cabildo y la posterior del burgomaestre. Así las cosas, concluye que "el documento crítico de los ediles, cuyo texto se pone en conocimiento del nominador, de los miembros de la Junta Directiva de la entidad donde labora el actor y, como es obvio, de los medios de comunicación, permanece incólume. En consecuencia, el Tribunal estima que la presente demanda es procedente y la violación del debido proceso que se dedujo con antelación impone la declaratoria de nulidad del acto enjuiciado".

5. En lo que respecta con la indemnización de perjuicios, debe advertirse que es cierto que el Concejo es responsable cuando expide un acuerdo o una Moción de Observaciones que conculcan derechos fundamentales como los de la vida, la honra, la intimidad, el buen nombre o el reconocimiento que la sociedad le ha dado a una persona. En el asunto examinado, los documentos traídos al plenario demuestran que los fiscales delegados ante los jueces penales del circuito profirieron resolución inhibitoria sobre la denuncia penal instaurada por el actor, siendo además sabido que los funcionarios públicos están sujetos al escrutinio de órganos tales como el Congreso, la Procuraduría, la Fiscalía, el Defensor del Pueblo, las Asambleas, los Concejos, etc., los cuales en algunos casos profieren voces imparciales y equilibradas y, en otros casos, voces virulentas e irresponsables que lindan muchas veces con la calumnia o la injuria.

A juicio del a quo, decir que el demandante no dio explicaciones satisfactorias sobre la creación de SAMESA o sobre el desacato al fallo de la Corte Suprema de Justicia o que cometió una serie de actos arbitrarios al abrogarse unas funciones de sanidad que no le están asignadas no significa, per se, que su honra y su buen nombre hayan sido puestos en entredicho, como tampoco cabe pregonar un ataque contra dichos derechos el hecho de que se haya solicitado al Alcalde y a la Junta de las Empresas Varias tomar con urgencia severas medidas y anotar su causa en la hoja de vida.

6. En conclusión, si bien durante el trámite del proceso de expedición del acto demandado se transgredió el debido proceso, también lo es que los efectos de dicha declaratoria no pueden ir más allá, por cuanto, de una parte, el texto de la Moción no contiene expresiones que desdigan del "buen nombre, la honra, la buena imagen y el prestigio profesional" del demandante, pues lo que se dice allí corresponde a las reconveniones que los órganos de control suelen hacer a los funcionarios públicos y, de otra parte, porque la configuración del daño moral dependía de la prosperidad de la segunda de las pretensiones de la demanda, de tal modo que al no darse esa declaratoria se queda sin piso lo relacionado con los perjuicios reclamados.

III.- FUNDAMENTOS DEL RECURSO

En la sustentación del recurso de apelación, la parte actora basa su inconformidad con el fallo proferido, en las razones que se sintetizan a continuación (fls. 374 a 384 del Cdno. Ppal.):

1ª. No obstante que el Tribunal declaró la nulidad del acto acusado, decisión que obviamente no se apela, es necesario advertir que tal y como lo sostuvo el a quo y no así el salvamento de voto, la Moción de Observaciones es un acto administrativo con entidad jurídica plena, debidamente regulado por la ley, sometido a formas específicas relacionadas con el derecho de defensa, y autónomo, pues el hecho de que el Alcalde acepte o no acepte las Observaciones que hace el Concejo de Medellín no demerita la existencia jurídica del acto, ni lo hace irrelevante desde el punto de vista de la vida política del Municipio y del juego de poderes que en éste se maneja, tanto a nivel político como de control.

2a. En cuanto a los perjuicios reclamados, debe observarse que constituye un error de hecho limitar los perjuicios de un acto jurídico y político expedido por el cabildo y regulado por la ley, a las consecuencias jurídicas que dicho acto haya podido surtir.

3a. En el fondo, el fallo permite entrever que si el Alcalde de Medellín hubiera aceptado las Observaciones del Concejo, esto es, haber realizado anotaciones en la hoja de vida del funcionario e incluso destituirlo por razones de conveniencia política y de buena administración, se podría predicar la existencia de un perjuicio.

Los actos políticos tienen la particularidad de surtir consecuencias en diferentes ámbitos que se traducen en la percepción social que de una persona se tiene, su honorabilidad profesional, su honestidad, etc.

Ahora bien, si el Alcalde de Medellín no se vio obligado a pronunciarse sobre la Moción, fue precisamente porque el actor puso en marcha todo el aparato jurídico requerido para que sus efectos cesaran e incluso recurrió a esta jurisdicción en el tiempo señalado por la Corte Suprema de Justicia para que la Moción no recobrara su vigor y el Alcalde no se viera obligado a pronunciarse sobre la misma.

Decir, entonces, que no se produjo perjuicio alguno porque no hubo pronunciamiento del Alcalde sobre la Moción es absolutamente erróneo, no sólo porque el perjuicio se causa por otras vías, sino porque la Moción era tan perjudicial per se, que el actor se vio obligado a pedir el amparo de tutela, lo cual de entrada es indicativo de la existencia de perjuicios, pues convierten al demandante en un acusado que tiene que defenderse ante las Cortes.

4ª. Es insólita la apreciación implícita del fallo en el sentido de que un acto no puede ser nocivo, ni puede causar perjuicios, sino constituye per se un delito.

5a. De otra parte, establecida la posibilidad de la existencia de un perjuicio (anuncios en los periódicos, deprecaciones públicas, etc.), el fallador no debió limitarse a manifestar que el perjuicio no se probó, sino que debió haber procedido oficiosamente a decretar las pruebas correspondientes tendientes a establecer el monto de los perjuicios.

6a. El Tribunal incurrió en error de derecho al ligar la existencia del daño moral con la existencia del daño material, cuando sabido es que uno y otros son independientes.

IV.- EL CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO

El señor Procurador Primero Delegado ante esta Corporación es partidario de que se confirme la sentencia apelada, considerando para el efecto lo siguiente:

1. El eventual perjuicio debe ser el resultado de un acto emitido con la intención o única voluntad de irrogar daño a un derecho amparado por el ordenamiento jurídico. En el asunto examinado, la Corporación juzgó el comportamiento administrativo del actor, encontró que había mérito para promover en su contra una Moción de Observaciones y los medios de comunicación así lo transmitieron, pero tales circunstancias no son suficientes para demostrar que el Concejo actuó con el ánimo deliberado de atentar contra el derecho al buen nombre del demandante.

2. Contrario a lo expuesto por el actor, ha de tenerse en cuenta que las pruebas tendientes a demostrar los perjuicios deben ser solicitadas por el presuntamente afectado, pues, como lo ha sostenido la jurisprudencia, se trata de una carga que corresponde asumir al demandante, sin que en el caso sub exámine se aprecien medios probatorios suficientes para demostrar los perjuicios alegados.

3 El ejercicio de las funciones públicas que corresponden tanto a quienes conforman la Rama Ejecutiva, como a quienes integran las corporaciones de representación popular implica asumir responsabilidades que aparejan consecuencias políticas y sociales y que, por sus propias características, conllevan efectos para la vida íntima y familiar de las personas vinculadas a las tareas estatales.

V.- CONSIDERACIONES DE LA SALA

Para resolver el asunto que corresponde a la Sala, debe previamente decirse que el ámbito de la apelación la circunscribe la parte actora en lo relativo a la denegativa de la pretensión indemnizatoria, derivada de la petición de nulidad del acto demandado. Sin embargo, resulta necesario para la Sala adentrarse en el estudio de la naturaleza del acto demandado, pues se precisa establecer que se tiene competencia por parte de la jurisdicción frente a la pretensión principal de nulidad del demandante, por ostentar carácter de acto administrativo lo demandado.

1. Pues bien, la Moción de Observaciones que se acusa fue propuesta por el Concejo Municipal de Medellín en ejercicio de la función de control atribuida a los Concejos Municipales, contenida en el artículo 38 de la Ley 136 de 1994, en armonía con el artículo 18 del Acuerdo 16 del mismo año, según los cuales, "*Corresponde al Concejo ejercer función de control a la administración municipal. Con tal fin, podrá citar a los secretarios, jefes de departamento administrativo y representantes legales de entidades descentralizadas, así como al personero y al Contralor*".

Como se dejó dicho, el acto acusado lo constituye la Moción de Observaciones presentada por el Concejo de Medellín el día 17 de noviembre de 1.994, Moción definida en el artículo 40 de la ley 136 de 1994, así: "*Cualquier comisión permanente podrá citar a toda personal natural o jurídica, para que en sesión especial rinda declaraciones orales o escritas, sobre hechos relacionados directamente con asuntos de interés público, investigados por la misma.*" y que además, está definida en el artículo 22 del Acuerdo 16 de 1994,- Reglamento Interno del Concejo como, "*¿el acto mediante el cual el Concejo en pleno, previo debate, observa la actuación de uno o varios funcionarios*".

Por su parte, el artículo 23 del citado Acuerdo prescribe:

"MOCION DE OBSERVACION - PROCEDIMIENTO: Al finalizar el debate correspondiente y con la firma de por lo menos la tercera parte de los miembros de la Corporación, se podrá proponer que el Concejo observe las decisiones del funcionario citado.

"La propuesta se votará en plenaria entre el tercero y décimo día siguiente a la terminación del debate. Aprobada la Moción por el voto de la mitad más uno de los miembros de la Corporación, se comunicará al Alcalde. Si fuere rechazada, no podrá presentarse otra sobre la misma materia, a menos que hechos nuevos la justifiquen" (las negrillas no son del texto).

Sobre la naturaleza de la Moción de Observaciones realizada por el Concejo Municipal respecto de los funcionarios de nivel local que pueden ser citados, acorde a lo previsto en el artículo 38 de la ley 136 de 1994, es expresión del control que la ley autoriza ejercer de parte de la Corporación Administrativa sobre la administración municipal.

En efecto, quiso el legislador al regular el régimen municipal a través de la ley 136 de 1994, consagrar a nivel local, a través de la Moción de Observaciones, la figura de la Moción de Censura consagrada en el artículo 135, numeral 9 de la Constitución Política, pero existiendo diferencias puntuales entre esas dos instituciones.

Acorde al texto constitucional referido, la aprobación de la Moción de Censura es facultad de cada Cámara y supone, en primer lugar, su proposición por lo menos de la décima parte de los miembros que componen la respectiva Cámara respecto de los ministros por asuntos relacionados con funciones propias del cargo, y su aprobación por mayoría absoluta de sus integrantes. Una vez aprobada, el ministro quedará separado del cargo.

"Es una institución eminentemente política, propia del control político que el Congreso ejerce sobre el gobierno y sobre la administración" (Sentencia C.405 de 1998 de la Corte Constitucional. Magistrado Ponente Alejandro Martínez Caballero).

La doctrina al referirse a esta especial figura de control político, ha precisado:

1. "El instrumento parlamentario de la moción de censura, abiertamente desarrollado en los países europeos, tiene como finalidad el cese del gobierno, que debe llevar a la escogencia de un nuevo primer ministro para que integre el gabinete, por lo simultáneamente se dan dos funciones correlativas: la censura al ejecutivo y la elección de un nuevo primer ministro. Dentro del sistema parlamentario se da un ejecutivo bicéfalo, como quiera que este tiene dos órganos: la jefatura del Estado que es independiente del parlamento, y el gobierno. El gobierno, por otro lado, tiene que ser la expresión de la mayoría que se encuentra en el Parlamento, y ha de contar siempre con la confianza de aquella. Además, en el referido sistema siempre se da un equilibrio entre las ramas ejecutiva y legislativa, de tal manera que uno pueda neutralizar al otro: la exigencia de la responsabilidad política, por parte del Parlamento, la disolución de este por parte del gobierno".

2. "El voto de censura es un acto mediante el cual las Cámaras revocan la confianza que habían depositado en la gestión administrativa y política del gobierno, obligando al gabinete a dimitir.

Con el propósito de garantizar la estabilidad del gobierno y evitar que grupos parlamentarios puedan aprobar sorpresivamente una moción de censura, las constituciones de los países alineados principalmente en el sistema parlamentario de gobierno exigen el cumplimiento de ciertos requisitos, entre los cuales merecen destacarse:

a. Que la moción sea motivada y lleve la firma, por lo menos, de una décima parte de los componentes de la respectiva Cámara.

b. Que la moción no se someta a debate sin tres o cuatro días después de presentada, para evitar que la votación se pueda llevar a cabo sorpresivamente;

a. Que al acto de Votar preceda suficiente deliberación con el fin de que tanto el primer ministro como otros miembros del gabinete puedan, con toda amplitud, participar en el debate;

b. Que la votación sea nominal, por las mismas razones aducidas para el voto de la "moción de confianza", vale decir, para que cada uno de los parlamentarios asuma la responsabilidad que le corresponda".

3. "La moción de voto de censura, institución esta, que es tradicionalmente ha formado parte del sistema parlamentario Inglés y que en la actualidad ha hecho sentir su influencia sobre los regímenes presidenciales aunque no tiene los alcances anteriormente expuestos. Mediante ella el Congreso logra fortalecer su poder político e influir en la composición y funcionamiento del gabinete.

La Constitución de 1991 trae esta institución como un instrumento propio del Congreso, y permite que uno o varios ministros puedan ser separados de cargo.

La moción de censura versa, genéricamente sobre asuntos relacionados con funciones propias del cargo de ministro. Si hubiere lugar a ella, deberá proponerla por lo menos la décima parte de los miembros que componen la respectiva cámara. La votación se hará en Congreso Pleno, entre el tercero y el décimo día siguiente a la terminación del debate y la votación es la siguiente: si la moción es aprobada por la mayoría absoluta de los integrantes de cada cámara, el ministro quedará separado de su cargo; y si es rechazada, no podrá presentarse otra sobre la misma materia a menos que la motiven hechos nuevos".

Ahora bien, la Ley 136 de 1994 "Por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios", introdujo la función de control de parte de los Concejos Municipales sobre la administración municipal mediante la figura de Moción de Observaciones, inspirada en la Moción de Censura, cuya prosperidad no implica, como en ésta, la separación automática del servidor municipal, pues el legislador al desarrollar la figura no se ocupó de precisar la consecuencia de su aprobación.

Ha sido catalogada como forma de control político que ejerce el Concejo sobre la administración local, y sobre tal atribución de las Corporaciones Administrativas Municipales ha precisado la Corte Constitucional, al revisar la ley 136 de 1994:

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

5- Las asambleas departamentales y los concejos municipales, a pesar de ser órganos de representación plural y de elección directa por la ciudadanía, no son en estricto rigor organismos políticos, en el mismo sentido que lo es el Congreso de la República. Estas instituciones son, como lo señala claramente la Constitución, corporaciones administrativas (CP arts. 299 y 312), lo cual armoniza con la naturaleza unitaria del Estado colombiano (CP art. 1). Por ello la Corte había precisado que "si bien los concejos municipales están conformados por personas de la

localidad, elegidas directamente por sus conciudadanos, constituyéndose por ello en sus voceros y agentes, y representando sus intereses y voluntad, ello no puede servir para pretender erigirlos como un "órgano legislativo de carácter local"⁴. Esto significa que los concejos carecen de ciertas potestades que son propias del Congreso, como órgano político de representación plural nacional que es. Así, si bien los concejos ejercen una facultad reglamentaria y dictan normas generales válidas en el respectivo municipio, en sentido estricto carecen "de potestad legislativa porque ella está concentrada en el Congreso de la República."⁵ Igualmente, por esa misma razón, esta Corte ha considerado que el control político sobre la administración (CP art. 114), en sentido estricto, se encuentra radicado primariamente en el Congreso, por lo cual ciertas prerrogativas de los congresistas, como la inviolabilidad de sus opiniones, no se extienden automáticamente a los diputados y a los concejales.

Ahora bien, la moción de observaciones regulada por el artículo 39 de la Ley 136 de 1994 se inspira en la moción de censura, en virtud de la cual el Congreso puede citar a los ministros para debatir sus actuaciones y, con el voto de la mayoría de los integrantes de cada cámara, hacerlo cesar en sus funciones (CP art. 135). La moción de censura es entonces una institución eminentemente política, propia del control político que el Congreso ejerce sobre el gobierno y sobre la administración (CP art. 114), mientras que la moción de observaciones parece ser, como acertadamente lo señalan los actores, una transposición a nivel local de la moción de censura a los ministros, aun cuando existan diferencias importantes entre las dos figuras. Así, la moción de censura es de rango constitucional e implica la cesación en sus funciones del ministro cuestionado (CP art. 135 ord 9), mientras que la moción de observaciones, que es una figura de creación legal, no implica automáticamente la separación del cargo del servidor cuestionado. Con todo, una pregunta obvia surge: la moción de observaciones, al configurar una suerte de control político sobre la administración local, ¿es o no compatible con la naturaleza administrativa de los concejos

6- Para responder a este interrogante, es necesario tomar en cuenta que los concejos, si bien no tienen una naturaleza política igual a la del Congreso, comparten importantes rasgos con esa institución. Es más, el propio diseño constitucional de estas corporaciones permite inferir que la Carta quiso establecer entre los concejos y los alcaldes una relación, en muchos puntos, similar a aquella que existe entre el Congreso y el Presidente (CP arts. 150, 189, 313 y 315). Así, el ejecutivo unitario, tanto a nivel nacional (Presidente) como local (alcalde), presenta el plan de desarrollo y el proyecto de presupuesto, mientras que corresponde a las corporaciones plurales (Congreso y concejos) discutirlos y aprobarlos, y una vez esto ha ocurrido, los ejecutivos unitarios pueden ordenar el gasto de conformidad con el presupuesto y el plan. Igualmente, sólo los cuerpos plurales pueden decretar impuestos y a ellos corresponde determinar la estructura general de la administración, crear los establecimientos públicos y las empresas comerciales y autorizar la constitución de sociedades de economía mixta, así como fijar las escalas de remuneración de las distintas categorías de empleo, mientras que el jefe individual de la administración en los distintos ámbitos territoriales (Presidente y alcaldes) nombra a los directores de las entidades, crea, suprime o fusiona los cargos, señala sus funciones y fija sus emolumentos. Los cuerpos plurales tienen también una función importante en el establecimiento de normas generales a fin de reglamentar de manera abstracta ciertas actividades. Así, el Congreso expide leyes en múltiples ámbitos y es titular además de la cláusula general de competencia, mientras que los concejos reglamentan las funciones y los servicios a su cargo, dictan las normas orgánicas municipales de presupuesto, regulan los usos del suelo y promulgan las normas necesarias para la protección del patrimonio ecológico y cultural municipal. Por el contrario, a los ejecutivos singulares, la Carta, si bien les reserva una competencia reglamentaria, les adscribe una función esencial de ejecución administrativa, puesto que al Presidente y al alcalde les corresponde garantizar el debido cumplimiento de las normas generales y conservar el orden público.

Existe pues una similitud estructural de la relación entre el Presidente y el Congreso de un lado, y los alcaldes y los concejos del otro, la cual no es casual sino que responde al obvio hecho de que la Carta establece una complementariedad de tareas y controles recíprocos entre los cuerpos plurales de representación y los ejecutivos singulares. Por tal razón, la Constitución confiere al Presidente y al alcalde ante todo competencias de decisión concreta y actuación administrativa, por cuanto se trata de instancias unitarias idóneas para tales tareas, mientras que los cuerpos plurales no ejercen funciones de gestión ni prestan directamente los servicios públicos. La Carta ha reservado a estas instancias plurales las decisiones más generales, lo cual resulta razonable por cuanto el Congreso y los concejos son ante todo espacios representativos y de deliberación pública, de suerte que en ellos se encuentran representadas las distintas opciones ideológicas y políticas de la ciudadanía, y no sólo las mayoritarias sino también las minorías. Por ello esta Corte había señalado que tanto en el plano nacional como en la esfera territorial, "las funciones de formulación política y de gestión administrativa, confiadas a los órganos estatales, se encuentran igualmente separadas"⁷ puesto que las primeras corresponden primariamente a los cuerpos plurales mientras que las segundas son más propias de los jefes de la administración nacional (Presidente) y local (alcalde).

Dentro de tal esquema institucional, es natural que la labor de control político sobre la administración se encuentre radicada también en los cuerpos plurales. En efecto, la Presidencia y la alcaldía, por ser cuerpos dirigidos por un único jefe electo popularmente, tienden a ser una expresión institucional de las fuerzas mayoritarias, por lo cual es natural que sus actuaciones sean controladas por un cuerpo representativo plural en donde tengan también cabida las minorías, como son el Congreso y los concejos. Por ende, si bien los concejos son corporaciones administrativas, no por ello se debe concluir que es extraño a estas corporaciones que ejerzan funciones de control en el ámbito local sobre la gestión gubernamental municipal. Y ese control tiene un cierto sentido político ya que es una expresión del derecho de los ciudadanos de ejercer, ya sea de manera directa o por medio de sus representantes, un control sobre el ejercicio del poder político (CP art. 40). Por ello, en anterior ocasión, la Corte había señalado que a nivel local "el Constituyente separó estrictamente las funciones del control político y de administración o gestión pública (C.P., art. 292)" de suerte que las "Asambleas Departamentales y los Concejos Municipales tienen a su cargo, entre otras funciones, el control político sobre la gestión gubernamental". Dijo entonces la Corte:

"La separación de las funciones administrativa y de control político constituye una garantía institucional para el cumplimiento efectivo de los fines del Estado (C.P., arts. 113 y 2).

(...)
En el sistema constitucional colombiano, el diseño y la formulación de los planes y programas de desarrollo económico y social corresponde a instancias legislativas (C.P., art. 150-3) y administrativas (C.P., arts. 300-3 y 313-2). La ejecución de las políticas está a cargo de las autoridades gubernamentales (C.P., arts. 189-11, 305-2 y 315-3). El control político del gobierno se radica en el Congreso, pero también en las Asambleas

Departamentales y en los Concejos Municipales, en su calidad de órganos elegidos popularmente. La atribución de diferentes funciones públicas a diversos órganos permite un ejercicio eficaz del control político sobre la actividad estatal, con miras a garantizar el cumplimiento de los fines sociales del Estado (C.P., art. 2). Los órganos del Estado ejercen sus funciones en forma independiente y bajo su propia responsabilidad, pero colaboran armónicamente para la realización de sus fines (C.P., art. 113). La distribución del poder entre varios órganos significa su limitación y control mediante un sistema de pesos y contrapesos, que permiten hacer realidad la responsabilidad política de los titulares del poder.

La separación de funciones representa, por lo tanto, una garantía institucional para el correcto funcionamiento del aparato estatal. Esta garantía institucional constituye un presupuesto normativo necesario para el control horizontal y vertical del poder político (subrayas no originales)."

7- Los concejos ejercen entonces un control político sobre la administración local. Es cierto que esa labor de fiscalización no tiene todas las connotaciones del control radicado en el Congreso, ni los concejales gozan de todas las prerrogativas que la Carta atribuye a los representantes y senadores, puesto que Colombia es una república unitaria, por lo cual los grandes problemas nacionales tienen su espacio natural de deliberación política en el parlamento, que tiene entonces la función primaria de ejercer el control político sobre la administración. El control de los concejos, por su parte, se refiere a los asuntos propios de la democracia local. Esto es lo que explica que la Sentencia T-405 de 1996, al insistir en las obvias diferencias que existen entre el control del Congreso y aquel ejercido por las asambleas, haya incurrido en la imprecisión de limitar el control político exclusivamente al Congreso, de suerte que caracterizó como control administrativo aquél que es adelantado por las asambleas y los concejos. Por tal razón, en la presente ocasión, la Corte precisa sus criterios en el siguiente sentido: las asambleas y los concejos, a pesar de ser corporaciones administrativas, ejercen un control político sobre la administración local, el cual, por su ámbito territorial reducido, no es idéntico al control ejercido por el Congreso, por lo cual el status jurídico de los congresistas y de los concejales no es el mismo." (Corte Constitucional - Sentencia C-405 de 1998 Magistrado Ponente Alejandro Martínez Caballero)

Así las cosas, la Sala encuentra que el pueblo, por intermedio de la Corporación Administrativa, ejerce control sobre la administración municipal a través de la figura de la Moción de Observaciones sin que de ello se derive desconocimiento al principio de "separación de poderes".

"La Corte encuentra que la moción de observaciones es una competencia que la ley podía adscribir a los concejos. En efecto, este mecanismo simplemente permite al concejo formular un cuestionario a un funcionario local a fin de debatir sobre la manera cómo ejerce sus funciones, y eventualmente formular una observación crítica que es remitida al alcalde, con lo cual esa corporación manifiesta una crítica pública y un reproche político a ese servidor público. La figura es entonces perfectamente compatible con las labores de control que la Carta confiere a esas corporaciones administrativas en el plano local. Es cierto que la Constitución no atribuye directamente a los concejos la facultad de citar a los funcionarios locales, presentarles cuestionarios y debatir sus actuaciones, a fin de eventualmente formular una moción de observaciones sobre el ejercicio de sus funciones. Sin embargo, las competencias de los concejos no son exclusivamente aquellas que la Carta expresamente les otorga pues la ley puede asignarle nuevas funciones, siempre y cuando éstas sean compatibles con la naturaleza de estas corporaciones administrativas, tal y como sucede en este caso." (Corte Constitucional Sentencia C-405 de 1998 Magistrado Ponente Alejandro Martínez Caballero)

2. Sentado lo anterior, entra la Sala a estudiar el punto del efecto jurídico de la prosperidad de la propuesta de Observaciones, como quiera que puede darse debate sobre si el efecto jurídico de la Moción de Observaciones formulada por el Concejo Municipal respecto de la gestión de los servidores indicados en el artículo 38 de la Ley 136 de 1994, depende de la decisión que adopte el Alcalde acerca del funcionario observado o, si por el contrario, al constituir una decisión administrativa per sé, su efecto ostenta carácter de tacha política y, por lo tanto, es independiente de las determinaciones que adopte el burgomaestre, es decir se agota con la sola comunicación a éste.

Acorde al texto de los artículos 38 y 39 de la Ley 136 de 1994, la Moción de Observaciones tiene por efecto el reproche político a determinado funcionario, sin que la misma traiga como consecuencia automática de separación del servidor. Constituye, entonces, una expresión del control político que permite fiscalizar el manejo de la administración local, otorgada por la ley al Concejo Municipal y que culmina con una censura política al servidor, aunque, respecto de la cual el Alcalde puede adoptar o no una medida en relación con el funcionario.

De lo anterior deduce la Sala que la sola aprobación de la Moción de Observaciones tiene un efecto jurídico que no es otro que la sanción política a un servidor municipal, efecto que es independiente de las determinaciones que adopte el Alcalde.

Precisada la naturaleza de la Moción de Observaciones, se procederá a examinar el procedimiento que debe seguir el Concejo Municipal para su aprobación.

Establece la Ley 136 de 1994 que debe existir perfecta congruencia entre la materia del cuestionario escrito que debe contener la citación a los funcionarios de nivel municipal indicado en el artículo 38 de la Ley 136 de 1994 y la Moción de Censura; además, tanto las citaciones como las informaciones que solicite el Concejo Municipal deben referirse a asuntos propios del cargo del respectivo funcionario.

De esta manera la ley asegura que dentro de la función de control a la administración municipal, el Concejo no desborde su actuación respecto de la competencia funcional del servidor citado quien, de otra parte, no puede ser sorprendido con indagaciones no contenidas en un cuestionario que previamente debe ser elaborado y que debe acompañar a la citación respectiva, la que debe hacerse con anticipación no menor de cinco días hábiles. Todo ello en aras de que el funcionario tenga precisión sobre los aspectos que interesan al Concejo, lo que, además, redundará en la posibilidad de preparar adecuadamente las respuestas, pues a la postre se trata de defender la actuación de la administración.

Así mismo, el legislador propendió por el respeto hacia el funcionario citado al preceptuar que el debate debe encabezar el orden del día de la sesión y no podrá extenderse a asuntos ajenos al cuestionario realizado previamente, evitando con ello que el objeto de la citación se postergue hasta cuando la labor del Concejo lo permita.

Ahora, el artículo 39 de la Ley 136 de 1994 indica:

"MOCION DE OBSERVACIONES: Al finalizar el debate correspondiente y con la firma de por lo menos la tercera parte de los miembros de la corporación, se podrá proponer que el Concejo observe las decisiones del funcionario citado.

La propuesta se votará en plenaria entre el tercer y décimo días siguientes a la terminación del debate. Aprobada la moción, por el voto de la mitad más uno de los miembros de la corporación, se comunicará al alcalde. Si fuere rechazada, no podrá presentarse otra sobre la misma materia, a menos que hechos nuevos la justifiquen."

3. En el asunto que ocupa la atención de la Sala la Moción de Censura aprobada por el Concejo de Medellín, no ameritó pronunciamiento alguno del Alcalde, pues en virtud del fallo de tutela, que como mecanismo transitorio, produjo la Sala de Casación Civil de la Corte Suprema de Justicia, debió abstenerse de adoptar medida alguna en contra del funcionario Observado por el Concejo, pero a juicio de la Sala, como ya quedó plasmado, tal situación en manera alguna impide deducir que el acto no se concretó pues se trata de un acto que produjo sus efectos tan pronto se aprobó por el Concejo, ya que constituye por sí solo una tacha de carácter político a un funcionario de nivel municipal.

No hubo pronunciamiento alguno del Alcalde, por cuanto es el mismo actor quien así lo expresa en la sustentación del recurso de apelación, en los siguientes términos:

"Debo anotar entre otras cosas que si el Señor Alcalde de Medellín no se vio obligado a pronunciarse sobre la Moción fue precisamente porque el doctor Julio González Villa puso en marcha todo el aparato jurídico para que los efectos de la Moción cesaran ¿Decir entonces que no se produjo ningún perjuicio porque no hubo un pronunciamiento del Señor Alcalde sobre la Moción?" (el resaltado es de la Sala).

Lo anterior lo corrobora lo resuelto por la Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Civil, en el fallo de la tutela instaurada por el aquí demandante, de 16 de febrero de 1995, en cuya parte resolutive se lee:

"En consecuencia, para los efectos señalados en el artículo 8 del Decreto 2591 de 1991, se le ordena al Concejo Municipal de la ciudad de Medellín que se abstenga de llevar a cabo cualquier acto que directa o indirectamente implique darle cumplimiento a la Moción de Observación por dicha corporación aprobada el día 17 de noviembre de 1994 contra el accionante, (las negrillas son de la Sala).

Nótese, además, que en el acta núm. 167 de 17 de noviembre de 1994, aprobatoria de la Moción de Observaciones que aquí se controvierte, se dejó dicho que, *"¿formula en contra del señor Julio Enrique González Villa Moción de Observación, que comunicará urgentemente al señor Alcalde y a la Junta de Empresas Varias, para que tomen severas medidas al respecto con este funcionario y se anote la causa en su hoja de vida"*, lo cual significa que aquélla fue la voluntad del Concejo; producir efectos sólo en la medida de que fuera acogida por el Alcalde y, en consecuencia, que el mismo ordenara que fuera objeto de anotación en la hoja de vida del funcionario, apartes de la decisión que desbordan la competencia de la Corporación, pues la ley sólo le faculta para aprobar la Moción de Observaciones, guardando el procedimiento previsto, y no para indicarle al Alcalde determinaciones que adoptar en relación con el funcionario Observado.

4. Ahora bien, como se dijo al inicio de estas consideraciones, la Moción de Observaciones es un acto de control a través del cual la Corporación hace al respectivo funcionario un llamado de atención de carácter político y el cual no requiere de la aprobación del Alcalde del municipio, para su concreción como acto administrativo pleno.

5. Ahora, que el acto demandado ostente la naturaleza de sanción de tipo político, en nada afecta la competencia de la jurisdicción contencioso administrativa para controlar su legalidad, pues el artículo 82 del C.C.A. al señalar el ámbito de competencia de esta jurisdicción incluye los denominados "actos políticos", precisado lo anterior encuentra la Sala que el a quo declaró la nulidad del acto acusado en consideración a que se probó la causal de expedición irregular. Como quiera que la parte demandada no apeló el fallo sobre este aspecto no hay discusión sobre esta decisión.

El punto de inconformidad de la parte actora se refiere a la negativa del Tribunal de primera instancia de acceder a la petición de perjuicios solicitada en la demanda.

Para dicha negativa tuvo en cuenta el a quo que, si bien durante el trámite del proceso de expedición del acto demandado se transgredió el debido proceso, también lo es que los efectos de dicha declaratoria no pueden ir más allá, por cuanto, de una parte, el texto de la Moción no contiene expresiones que desdigan del "buen nombre, la honra, la buena imagen y el prestigio profesional" del demandante, pues lo que se dice allí corresponde a las reconvenciones que los órganos de control suelen hacer a los funcionarios públicos y, de otra parte, porque la configuración del daño moral dependía de la prosperidad de la segunda de las pretensiones de la demanda, de tal modo que al no darse esa declaratoria se queda sin piso lo relacionado con los perjuicios reclamados.

La Sala confirmará el aparte del fallo impugnado en la medida en que como la petición de indemnización de perjuicios se basa en la lesión del derecho a la honra, al buen nombre, a la buena imagen y al prestigio profesional, no encuentra que los mismos tengan relación de conexidad directa con la Moción de Observaciones de los que los hace derivar.

Es claro que característica inherente a los actos administrativos es que produzcan efectos al crear, modificar o extinguir una relación jurídica y en el caso en estudio no se vislumbra muestra del efecto negativo para el accionante, pues, de una parte el Alcalde de Medellín debió abstenerse de adoptar cualquier determinación, incluso la de la anotación en la hoja de vida en virtud del fallo de tutela emitido por la Sala de Casación Civil de la Corte Suprema de Justicia y, en segundo lugar, los perjuicios de índole moral que se afirman en la demanda, si se produjeron fueron consecuencia del manejo de la información por los medios de comunicación que hicieron de conocimiento público la Moción de Observaciones.

En tales condiciones se confirmará el fallo apelado.

En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley,

FALLA

CONFIRMASE la sentencia apelada.

En firme esta providencia, devuélvase el expediente al Tribunal de origen, previas las anotaciones de rigor.

COPIESE, NOTIFIQUESE, COMUNIQUESE, PUBLIQUESE Y CUMPLASE.

Se deja constancia de que la anterior providencia fue discutida y aprobada por la Sala en su sesión de fecha 17 de febrero del dos mil.

JUAN ALBERTO POLO FIGUEROA
Presidente
GABRIEL E. MENDOZA MARTELO
OLGA INES NAVARRETE BARRERO
MANUEL S. URUETA AYOLA

MOCION DE OBSERVACIÓN - Concepto / MOCION DE CENSURA - Concepto / MOCION DE CENSURA - Propia del control político que el Congreso ejercer sobre el Gobierno

Sobre la naturaleza de la Moción de Observaciones realizada por el Concejo Municipal respecto de los funcionarios de nivel local que pueden ser citados, acorde a lo previsto en el artículo 38 de la ley 136 de 1994, es expresión del control que la ley autoriza ejercer de parte de la Corporación Administrativa sobre la administración municipal. En efecto, quiso el legislador al regular el régimen municipal a través de la ley 136 de 1994, consagrar a nivel local, a través de la Moción de Observaciones, la figura de la Moción de Censura consagrada en el artículo 135, numeral 9 de la Constitución Política, pero existiendo diferencias puntuales entre esas dos instituciones. Acorde al texto constitucional referido, la aprobación de la Moción de Censura es facultad de cada Cámara y supone, en primer lugar, su proposición por lo menos de la décima parte de los miembros que componen la respectiva Cámara respecto de los ministros por asuntos relacionados con funciones propias del cargo, y su aprobación por mayoría absoluta de sus integrantes. Una vez aprobada, el ministro quedará separado del cargo. "Es una institución eminentemente política, propia del control político que el Congreso ejerce sobre el gobierno y sobre la administración" (Sentencia C.405 de 1998 de la Corte Constitucional. Magistrado Ponente Alejandro Martínez Caballero).

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

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

NOTA DE RELATORIA: Reitera sentencias Corte Constitucional C-538/95, M.P. Dr. Fabio Morón Díaz; T-45 de 24/06/92, M.P. Dr. Ciro Angarita; T-405/96, M.P. Dr. Alejandro Martínez Caballero; C-082/96, M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz; y C-405/98, M.P. Dr. Alejandro Martínez Caballero.

CONCEJO MUNICIPAL - Sólo está facultado para aprobar la moción de observaciones so pena de desbordar su competencia / CONCEJO MUNICIPAL - No tiene facultad para indicar al Alcalde las determinaciones a adoptar en relación con el funcionario observado / ACTOS POLÍTICOS - La moción de observaciones como acto político es de competencia de la jurisdicción contenciosa administrativa

Nótese, además, que en el acta núm. 167 de 17 de noviembre de 1994, aprobatoria de la Moción de Observaciones que aquí se controvierte, se dejó dicho que, "¿formula en contra del señor Julio Enrique González Villa Moción de Observación, que comunicará urgentemente al señor Alcalde y a la Junta de Empresas Varias, para que tomen severas medidas al respecto con este funcionario y se anote la causa en su hoja de vida", lo cual significa que aquélla fue la voluntad del Concejo; producir efectos sólo en la medida de que fuera acogida por el Alcalde y, en consecuencia, que el mismo ordenara que fuera objeto de anotación en la hoja de vida del funcionario, apartes de la decisión que desbordan la competencia de la Corporación, pues la ley sólo le faculta para aprobar la Moción de Observaciones, guardando el procedimiento previsto, y no para indicarle al Alcalde determinaciones que adoptar en relación con el funcionario Observado. Ahora bien, como se dijo al inicio de estas consideraciones, la Moción de Observaciones es un acto de control a través del cual la Corporación hace al respectivo funcionario un llamado de atención de carácter político y el cual no requiere de la aprobación del Alcalde del municipio, para su concreción como acto administrativo pleno. Ahora, que el acto demandado ostente la naturaleza de sanción de tipo político, en nada afecta la competencia de la jurisdicción contenciosa administrativa para controlar su legalidad, pues el artículo 82 del C.C.A. al señalar el ámbito de competencia de esta jurisdicción incluye los denominados "actos políticos", precisado lo anterior encuentra la Sala que el a quo declaró la nulidad del acto acusado en consideración a que se probó la causal de expedición irregular. Como quiera que la parte demandada no apeló el fallo sobre este aspecto no hay discusión sobre esta decisión.

DAÑO MORAL - No tienen relación de conexidad directa con la moción de observaciones

El texto de la Moción no contiene expresiones que desdigan del "buen nombre, la honra, la buena imagen y el prestigio profesional" del demandante, pues lo que se dice allí corresponde a las reconvenciones que los órganos de control suelen hacer a los funcionarios públicos y, de

otra parte, porque la configuración del daño moral dependía de la prosperidad de la segunda de las pretensiones de la demanda, de tal modo que al no darse esa declaratoria se queda sin piso lo relacionado con los perjuicios reclamados. Es claro que característica inherente a los actos administrativos es que produzcan efectos al crear, modificar o extinguir una relación jurídica y en el caso en estudio no se vislumbra muestra del efecto negativo para el accionante, pues, de una parte el Alcalde de Medellín debió abstenerse de adoptar cualquier determinación, incluso la de la anotación en la hoja de vida en virtud del fallo de tutela emitido por la Sala de Casación Civil de la Corte Suprema de Justicia y, en segundo lugar, los perjuicios de índole moral que se afirman en la demanda, si se produjeron fueron consecuencia del manejo de la información por los medios de comunicación que hicieron de conocimiento público la Moción de Observaciones.

NOTAS DE PIE DE PÁGINA:

1. Teoría Constitucional - CABALLERO SIERRA - ANZOLA GIL
2. Derecho Constitucional e Instituciones Políticas CARLOS ALBERTO OLANO V.
3. Panorama del Derecho Constitucional Colombiano JAVIER HENAO HIDRON.
4. Sentencia C-538 de 1995. MP Fabio Morón Díaz.
- 5 Corte Constitucional, Sentencia T-425, junio 24 de 1992, M.P. Ciro Angarita
6. Corte Constitucional, Sentencia T-405 de 1996, M.P. Alejandro Martínez Caballero
7. Sentencia C-082 de 1996. MP Eduardo Cifuentes Muñoz. Fundamento Jurídico No 9
8. Sentencia C-082 de 1996. MP Eduardo Cifuentes Muñoz. Fundamento Jurídico No 9

Fecha y hora de creación: 2026-05-08 02:39:36