

Ibagué, 29 de abril de 2022.

Señores  
DORA MERY CIPRIAN POVEDA  
Presidenta Comisión 2da Gobierno YESSICA  
FERNANDA ACOSTA  
Integrante Comisión 2da Gobierno  
JOSE ROSEMBER CIFUENTES  
Integrante Comisión 2da Gobierno  
CONCEJO MUNICIPAL FALAN -TOLIMA  
E-mail: concejo@falan-tolima.gov.co

**Asunto:** Concepto jurídico solicitado mediante correo electrónico radicado el día 18 de abril de 2022, mediante radicado CDT-RE-2022-00001355.

Cordial saludo,

De manera muy respetuosa me dirijo a usted, con el fin de dar contestación a su petición en los siguientes términos:

<b>Concepto Jurídico</b>	<b>002</b>
<b>Tema:</b>	Solicita asesoría para debatir el proyecto acuerdo municipal sobre la modificación Excepcional al Esquema de Ordenamineto Territorial Vigente en el Municipio de Falan – Tolima, pues cuenta con dos conceptos que difieren y que para la oportuna toma de decisión en la aprobación solicita la ampliación del concepto legal y jurídico frente al actuar del concejo en su procedimiento, al realizar modificaciones excepcionales al Pot Del Municipio De Falan.
<b>Problema Jurídico:</b>	Está la contraloría departamental facultada, para definir las diferencias frente a conceptos proferidos por la Corporación Autónoma Regional del Tolima Cortolima y Federación Nacional de Concejos – FENACON, frente a decisiones que debe tomar el Concejo Municipal de Falan, respecto al Esquema de Ordenamiento Territorial vigente en este Municipio.
<b>Fuentes formales:</b>	Artículos 312, 313, 267, de la Constitución Política de Colombia, Ley 136 de 1994, Por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios jurisprudencia corte constitucional de Colombia
<b>Precedente</b>	



**CONTRALORÍA**  
DEPARTAMENTAL DEL TOLIMA

### **Sobre Este Concepto jurídico:**

Conforme al artículo 28 de la Ley 1755 de 2015, este concepto jurídico no es obligatorio ni vinculante, se trata de una opinión, apreciación o juicio, que sirve como simple elemento de información o criterio de orientación, o como materia de consulta sobre los problemas jurídicos en él planteados.

De allí que la Entidad que lo ha solicitado no está sometida a lo que en él se concluye o se opina, de modo que pueden o no acogerlo, sin que se derive ningún tipo de responsabilidad sobre la entidad que lo emite.

Para emitir este concepto la Dirección Jurídica de la Contraloría Departamental del Tolima seguirá el siguiente procedimiento i) Normativa aplicable al caso; ii)

### **Problema(s) Jurídico(s) Planteado(s).**

#### **Se plantean situaciones.**

Solicita el honorable Concejo Municipal de Falan, se conceptúe por parte de esta contraloría, con el fin de debatir el proyecto de acuerdo municipal sobre la modificación Excepcional al Esquema de Ordenamiento Territorial Vigente en el Municipio de Falan – Tolima, pues cuenta con dos conceptos que difieren, uno proferido por la Corporación Autónoma Regional del Tolima y otro por la Federación Nacional de Concejos – FENACON.

Para absolver la inquietud planteada se realizó rastreo normativo:

#### **i) Normativa aplicable al caso:**

##### **Constitución política de Colombia:**

“ARTÍCULO 312. Modificado por el art. 5, Acto Legislativo 01 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.”

“ARTÍCULO 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.”

“ARTÍCULO 267. El control fiscal es una función pública que ejercerá la Contraloría General de la República, la cual vigila la gestión fiscal de la administración y de los particulares o entidades que manejen fondos o bienes de la Nación.

Dicho control se ejercerá en forma posterior y selectiva conforme a los procedimientos, sistemas y principios que establezca la ley. Esta podrá, sin embargo, autorizar que, en casos especiales, la vigilancia se realice por empresas privadas colombianas escogidas por concurso público de méritos, y contratadas previo concepto del Consejo de Estado. (subrayado fuera de texto)

La vigilancia de la gestión fiscal del Estado incluye el ejercicio de un control financiero, de gestión y de resultados, fundado en la eficiencia, la economía, la equidad y la valoración de los costos ambientales. En los casos excepcionales, previstos por la ley, la Contraloría podrá ejercer control posterior sobre cuentas de cualquier entidad territorial.” (subrayado fuera de texto)

### **La jurisprudencia de la Corte Constitucional Colombiana, sobre competencias de las contralorías.**

“...Corte Constitucional en la sentencia C-189 de 1998, al destacar que la atribución de autonomía orgánica y funcional a la Contraloría tiene el doble propósito de garantizar la efectividad del control fiscal, y a la vez evitar que dicha entidad se inmiscuya en las actividades administrativas de las entidades sometidas a control. Al respecto se afirma que: “Esta autonomía funcional y orgánica de las contralorías no sólo tiene como finalidad fortalecer el control fiscal sino también hacer frente a las disfuncionalidades que dicho control puede generar, por lo cual la Carta pretende evitar que la actividad de control se traduzca en una coadministración. Por ello la Constitución no sólo “termina con la coadministración que se ejercía mediante el control fiscal previo” sino que dispone que la Contraloría no “tendrá funciones administrativas distintas a las inherentes a su propia organización” (CP art. 267, inciso 4º), precepto que, como bien

3 de 6

*¡Vigilemos lo que es de Todos!*

+57 (8) 261 1167 - 261 1169 ☎  
despacho.contraloria@contraloriatolima.gov.co ✉  
www.contraloriatolima.gov.co 🌐

lo señaló durante la vigencia de la anterior Constitución la jurisprudencia del Consejo de Estado y de la Corte Suprema, y también lo ha establecido esta Corte Constitucional, es una limitación más que otra cosa. El significado de esa norma es entonces que la única función propiamente de actuación administrativa que ejercen los contralores es la relativa a la organización interna de la entidad, como puede ser la ejecución del presupuesto y el nombramiento de funcionarios, por lo cual, al desarrollar la actividad de fiscalización, estos órganos de control deben evitar convertirse en coadministradores.

*"...los pronunciamientos efectuados en ejercicio de la misma deben estar desprovistos de alocuciones indicadoras de acciones que debe o debería tomar la administración o el gestor fiscal para superar o minimizar el riesgo o amenaza". Asimismo, los llamados a través de los cuales se materializa la función de advertencia no constituyen actos administrativos susceptibles de control constitucional, sino sencillamente una alerta para que la administración evalúe en forma precisa y detallada el impacto económico que pudiese devenir de las actuaciones que realiza...*

...Esta autonomía funcional y orgánica de las contralorías no sólo tiene como finalidad fortalecer el control fiscal sino también hacer frente a las disfuncionalidades que dicho control puede generar, por lo cual la Carta pretende evitar que la actividad de control se traduzca en una coadministración. Por ello la Constitución no sólo "termina con la coadministración que se ejercía mediante el control fiscal previo"<sup>1591</sup> sino que dispone que la Contraloría no "tendrá funciones administrativas distintas a las inherentes a su propia organización" (CP art. 267, inciso 4º), precepto que, como bien lo señaló durante la vigencia de la anterior Constitución la jurisprudencia del Consejo de Estado y de la Corte Suprema, y también lo ha establecido esta Corte Constitucional, es una limitación más que otra cosa<sup>1601</sup>. El significado de esa norma es entonces que la única función propiamente de actuación administrativa que ejercen los contralores es la relativa a la organización interna de la entidad, como puede ser la ejecución del presupuesto y el nombramiento de funcionarios, por lo cual, al desarrollar la actividad de fiscalización, estos órganos de control deben evitar convertirse en coadministradores..."

## ii) Conclusiones

El citado artículo 313 de la constitución política en su numeral 7, indica claramente la competencia exclusiva de los concejos municipales para reglamentar los usos de suelos de sus territorialidades.

## iii) Respuesta al problema jurídico planteado:

Se responde:

1. Los concejos municipales son autónomos en sus competencias, mientras que las contralorías corresponden al control fiscal y ejecución presupuestal de los sujetos de control, posterior y selectivo.
2. Sin embargo, es de resaltar que las contralorías deben atender los mandatos legales citados y los que le sean concordantes. Por tal motivo a esta entidad no le es dable dirimir las diferencias entre los dos conceptos solicitados por el honorable concejo de



**CONTRALORÍA**

DEPARTAMENTAL DEL TOLIMA

Falan a la Federación Nacional de Concejos – FENACON y a la Corporación Autónoma Regional del Tolima Cortolima.

De esta manera se da respuesta a la solicitud planteada y se emite el presente en los términos establecidos en el artículo 28 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

Atentamente,

**FRANCISCO JOSE ESPIN ACOSTA**  
Director Técnico Jurídico

*¡Vigilemos lo que es de Todos!*

+57 (8) 261 1167 - 261 1169 ☎

despacho.contraloria@contraloriatolima.gov.co ✉

www.contraloriatolima.gov.co 🌐