



Cartagena de Indias D. T y C., viernes, 21 de mayo de 2021

Oficio AMC-OFI-0055828-2021

SEÑORES
HONORABLE CONCEJO DEL DISTRITO DE CARTAGENA
ATT. DR. WILSON TONCEL OCHOA
PRESIDENTE CONCEJO DISTRITAL

Referencia: Objeciones Proyecto de Acuerdo No. 063 de 2021

Con todo respeto y encontrándome dentro del término legal, me permito objetar el Proyecto de Acuerdo No 63 de 2021, por motivos de inconveniencia de conformidad con las siguientes argumentaciones.

1- ANTECEDENTES.

Se ha presentado a la Administración Municipal para la sanción el **PROYECTO DE ACUERDO No. 063 "POR EL CUAL SE ESTABLECE EL PROCEDIMIENTO A TRAVÉS DEL CUAL EL CONCEJO DISTRITAL DE CARTAGENA DE INDIAS, LE HARÁ CONTROL POLÍTICO AL TRÁMITE DE LAS ASOCIACIONES PÚBLICO PRIVADA, QUE PRETENDA SUSCRIBIR EL DISTRITO DE CARTAGENA DE INDIAS"**.

2- NORMATIVIDAD

El artículo 315 de la Constitución Política establece:

"Son atribuciones del Alcalde.:

6. *Sancionar y promulgar los acuerdos que hubiere aprobado el concejo y objetar los que considere inconvenientes o contrarios al ordenamiento jurídico. "*

El artículo 91 de la Ley 136 de 1994, establece:

"Los Alcaldes ejercerán las funciones que les asigne la Constitución, la ley, las ordenanzas, los acuerdos y las que le fueren delegadas por el Presidente de la República o gobernador respectivo.

Además de las funciones anteriores los Alcaldes tendrán las siguientes:

A) *En relación con el Concejo:*

(...)

5. *Sancionar y promulgar los acuerdos que hubiere aprobado el Concejo y objetar los que considere inconvenientes o contrarios al ordenamiento jurídico."*



Que mediante Acuerdo Distrital 014 de 2018 se establece el **REGLAMENTO DEL CONCEJO DISTRITAL DE CARTAGENA DE INDIAS**, definiendo en su Capítulo XI el trámite de las objeciones de la siguiente manera:

"ARTÍCULO 160: OBJECIONES. *El Alcalde puede objetar los Proyectos de Acuerdo aprobados por el Concejo por motivos de inconveniencia o por ser contrarios a la Constitución, la Ley y las Ordenanzas.*

El Alcalde dispone de cinco (5) días para devolver con objeciones un Proyecto de no más de veinte (20) artículos; de diez (10) días cuando el Proyecto sea de veintiún (21) a cincuenta (50) artículos, y hasta de veinte (20) días cuando el Proyecto exceda cincuenta (50) artículos.

Si el Concejo no estuviere reunido, el Alcalde está en la obligación de convocar en la semana siguiente a la fecha de las objeciones. Este periodo de sesiones no podrá ser superior a cinco (5) días.

3. OBJECIONES

Con fundamento en la normatividad descrita, presentó objeciones toda vez que se observan vicios de inconveniencia y en derecho en el presente proyecto de acuerdo por las razones que a continuación se señalan así:

El proyecto de acuerdo se considera inconveniente en el sentido de que, ya el ejercicio de control político del honorable Concejo sobre la Administración Distrital abarca entre otros aspectos el control referente a todas las actuaciones y asuntos propios de la democracia local (incluido el tema contractual), y por otro lado existe norma de carácter nacional que reglamenta y controla de manera taxativa el tema de las APP, fijando parámetros que garanticen su adecuada implementación, velando por los niveles de servicio y los estándares de calidad, requeridos a la luz de los principios de la contratación estatal, siendo para ello necesario manifestar lo siguiente:

NATURALEZA JURÍDICA Y CONTROL POLÍTICO EJERCIDO POR LOS CONCEJOS

Los concejos municipales son cuerpos colegiados administrativos, que conforme a la ley y sus reglamentos internos ejercen funciones de control en el ámbito local sobre la gestión gubernamental municipal.

Este control se funda en cierto sentido político ya que es una expresión del constituyente primario de ejercer, ya sea de manera directa o por medio de sus representantes, un control sobre todos los actos que realiza la administración distrital, incluido entre ellos los distintos contratos celebrados bajo cualquier modalidad.

Por otro lado, el ejercicio de ese control político les permite citar 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. Para que rindan cuentas de las actuaciones realizadas en nombre de la administración, esto incluye entre otros aspectos la facultad de pedir informes, solicitar aclaraciones, escuchar las justificaciones que tuvo la administración a través de su funcionario para su obrar y debatirlas a viva voz y en audiencia pública debido a su condición de cuerpo colegiado de elección popular.



Analizado el título del proyecto de acuerdo, el cual reza: **"POR EL CUAL SE ESTABLECE EL PROCEDIMIENTO A TRAVÉS DEL CUAL EL CONCEJO DISTRITAL DE CARTAGENA DE INDIAS, LE HARÁ CONTROL POLÍTICO AL TRÁMITE DE LAS ASOCIACIONES PÚBLICO PRIVADA, QUE PRETENDA SUSCRIBIR EL DISTRITO DE CARTAGENA DE INDIAS"** se extrae que con el mismo se pretende reglamentar exclusivamente un procedimiento especial que el propio concejo en ejercicio de control político que por competencia le asiste, debe observar en caso de referirse al trámite de asociaciones publico privadas. Es decir, crear al interior de la corporación, un procedimiento especial determinado por la materia sobre la cual recaerá el ejercicio de control político.

Sin embargo, analizado el articulado, se puede extraer que el mismo impone cargas y obligaciones procedimentales a la administración distrital, que además entran en contradicción con la regulación que sobre la materia contiene la ley.

Es así que el artículo 2º del proyecto de acuerdo determina que dentro de los treinta (30) días siguientes a la aprobación del mismo, el Distrito "deberá remitir al Concejo Distrital, relación de todas las propuestas de asociación público privadas de iniciativa particular que hayan sido presentadas ante el Distrito de Cartagena de Indias", situación que se desvía de la línea trazada por el título del proyecto, el cual, como se mencionó anteriormente, pretende establecer al interior del concejo, un procedimiento para que dicha corporación adelante el control político sobre dicha materia específica.

Al respecto la honorable Corte constitucional en **Sentencia C-405/98** ha señalado:

"CONCEJO MUNICIPAL-Naturaleza administrativa

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". 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."

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. Las "Asambleas Departamentales y los Concejos Municipales tienen a su cargo, entre otras funciones, el control político sobre la gestión gubernamental". El control de los concejos, se refiere a los asuntos propios de la democracia local."

Así las cosas es claro que en materia de control político, el honorable concejo como coadministrador puede solicitar a la administración distrital y sus funcionarios la información referente a su actuar en nombre del municipio o distrito.

EXISTENCIA DE NORMA DE CARÁCTER SUPERIOR Y DECRETO REGLAMENTARIO EN MATERIA DE ASOCIACIONES PÚBLICO PRIVADAS

Mediante la ley 1508 de 2012, el gobierno nacional estableció un régimen jurídico de aplicación para las Asociaciones Público Privadas bajo el entendido que éstas son aquellos instrumentos que



permiten la vinculación de capital privado, a través de un contrato entre una entidad estatal y una persona natural o jurídica de derecho privado, para la provisión de bienes públicos y de sus servicios relacionados, que involucra la retención y transferencia de riesgos entre las partes y mecanismos de pago, relacionados con la disponibilidad y el nivel de servicio de la infraestructura y/o servicio.

Posteriormente el día 6 de julio de 2012 el Presidente de la República sancionó el Decreto 1467, el cual buscaba como objeto principal reglamentar la estructuración y ejecución de los proyectos de Asociación Público Privada a los que se refiere la Ley 1508 de 2012.

En este se plasmaron los niveles de servicio y los estándares de calidad para que las entidades o los particulares presenten sus iniciativas los cuales deben estar relacionados con cada proyecto permitiendo fines específicos, medibles, viables, pertinentes y oportunos.

Corolario a lo anterior la exposición de motivos presentada por el Gobierno Nacional, buscó dar impulso a un nuevo esquema de gestión de proyectos en el marco de las Asociaciones Público Privadas (APP), que permitiera el desarrollo de infraestructura, mediante el uso de mejores prácticas internacionales, lo que ha generado la búsqueda constante de esquemas que puedan ser utilizados y aplicados en la realidad colombiana para desarrollar este tipo de proyectos.

En la reglamentación presentada por el legislador se fijaron aspectos también de carácter formal que regulan, controlan y garantizan el adecuado manejo de estos instrumentos de la siguiente manera:

- a) La vinculación de capital privado en los diferentes sectores como fuente de financiamiento,
- b) Presentación del proyecto (contenido formal)
- c) Forma de realizar el *respectivo registro de la solicitud de la app*
- d) *Las condiciones y parámetros mínimos que debe observar la administración distrital cuando decide materializar esta clase de instrumentos*
- e) Las etapas que se deben surtir referentes a la calificación,
- f) Aspectos de pre factibilidad a tener en cuenta
- g) Evaluación
- h) Plazos,
- i) Riesgos,
- j) Publicidad,
- k) y los responsables en cada una de las etapas, así como el registro de cada una de ellas en la plataforma SECOP 2, alineada a los postulados y principios de la contratación estatal.

Como se puede observar, al existir norma de carácter superior de ámbito nacional que regula, parametriza y define lineamientos propios en materia de APP S, se tiene por sentado que ya existe un control reglamentario en esta materia de estricto cumplimiento para todas aquellas entidades de cualquier orden que opten por la celebración de esta clase de instrumentos.

A su vez el artículo 4º del proyecto de acuerdo contiene una disposición que contradice la norma superior prevista por el legislador en el artículo 16 Inc. 4º de la ley 1508 de 2012, en la medida que se impone un término o condición que no se encuentra no contenido en ella;



además, que la regulación específica que se pretende incorporar, no guarda relación con el objetivo que se pretende reglamentar con el acuerdo.

Conforme a lo anterior se encuentra que el proyecto de acuerdo riñe con el principio de unidad de materia contenido en el artículo 72 de la ley 136 de 1994, el cual establece:

ARTÍCULO 72. UNIDAD DE MATERIA. *Todo proyecto de acuerdo debe referirse a una misma materia y serán inadmisibles las disposiciones o modificaciones que no se relacionen con ella. La presidencia del Concejo rechazará las iniciativas que no se avengan con este precepto pero sus decisiones serán apelables ante la corporación.*

Los proyectos deben ir acompañados de una exposición de motivos en la que se expliquen sus alcances y las razones que los sustentan.

Sobre el principio de unidad de materia la Corte Constitucional ha establecido:

"El principio de unidad de materia se encuentra consagrado expresamente en el artículo 158 de la Constitución Política, conforme al cual "todo proyecto de ley debe referirse a una misma materia y serán inadmisibles las disposiciones o modificaciones que no se relacionen con ella". Dicho mandato, a su vez, se complementa con el previsto en el artículo 169 del mismo ordenamiento Superior, al prescribir éste que "el título de las leyes deberá corresponder precisamente a su contenido". A partir de su regulación constitucional, la Corte ha destacado que el principio de unidad de materia se traduce en la exigencia de que en toda ley debe existir correspondencia lógica entre el título y su contenido normativo, así como también, una relación de conexidad interna entre las distintas normas que la integran. Con ello, la propia Constitución Política le está fijando al Congreso dos condiciones específicas para el ejercicio de la función legislativa: (i) definir con precisión, desde el mismo título del proyecto, cuáles habrán de ser las materias de que se va a ocupar al expedir la ley, y, simultáneamente, (ii) mantener una estricta relación interna, desde una perspectiva sustancial, entre las normas que harán parte de la ley, de manera que exista entre ellas coherencia temática y una clara correspondencia lógica con la materia general de la misma, resultando inadmisibles las modificaciones respecto de las cuales no sea posible establecer esa relación de conexidad. Consecuencia de tales condiciones, sería, entonces, que el Congreso actúa en contravía del principio constitucional de unidad de materia, "cuando incluye cánones específicos que, o bien [no] encajan dentro del título que delimita la materia objeto de legislación, o bien no guardan relación interna con el contenido global del articulado".

Así las cosas y conforme a lo esbozado en líneas anteriores, considera que no es dable proceder con la promulgación de un acuerdo distrital, ya que el honorable concejo cuenta con amplias facultades de control político que le permiten en cualquier momento solicitar a la administración información referente a los aspectos propios del ámbito local, incluidos en este los concernientes a temas contractuales y a su vez ya existe una reglamentación que señala de manera taxativa cada uno de los requisitos, procedimientos, etapas responsables y responsabilidades que se deben surtir de cara a la celebración de estos contratos.

Anticorruptivamente,


WILLIAM DAU CHAMATO
Alcalde Mayor de Cartagena de Indias