

| | | |
|---|--------------------------|-----------------------|
|  CONCEJO DE BOGOTÁ, D.C. | PROCESO GESTIÓN JURÍDICA | CÓDIGO: GJR-FO-001 |
| | CONCEPTO JURÍDICO | VERSIÓN: 01 |
| | | VIGENCIA: 13-Jun-2019 |
| | | PÁGINA 1 DE 7 |

CONCEJO DE BOGOTÁ 26-08-2020 09:07:07
 Al Contestar Cite Este Nr.:2020IE10879 O 1 Fol:1 Anex:0
 ORIGEN: DIRECCION JURIDICA/JULIO ESTRADA EVELYN
 DESTINO: SECRETARIA GENERAL/CARDENAS PEÑA ILBA YOHANNA
 ASUNTO: SOLICITUD DE CONCEPTO EJERCICIO FUNCIÓN NORMATIVA
 OBS: ---

CONCEPTO

PARA: **ILBA YOHANNA CARDENAS PEÑA**
 Secretario General de Organismo de Control

DE: **Directora Jurídica**

ASUNTO: Ejercicio función normativa

En cumplimiento de las funciones asignadas a esta dirección, mediante el Acuerdo 492 de 2012 y el Manual Especifico de Funciones y Competencias Laborales del Concejo de Bogotá, D.C., atentamente resuelvo su consulta formulada mediante memorando 2020IE10790 del 22 de agosto de 2019, remitido a través de mensaje de datos de la misma fecha, en los siguientes términos:

1. SITUACIÓN PLANTEADA

En su memorando en referencia, la Secretaria General de la Corporación manifiesta que el Acuerdo 741 de 2019 – Reglamento Interno del Concejo de Bogotá, D.C. presenta vacíos, transcribe los artículos 40, 41, 68, 70, 71 y 79 de ese mismo Acuerdo y solicita que esta dirección resuelva las siguientes cuestiones:

1. Por cuanto a partir de la comunicación de la designación como ponente, los (sic) concejales dentro del término reglamentario deben estudiar y presentar sus ponencias, muchas veces fuera del periodo de sesiones ordinarias ¿El Presidente del Concejo de Bogotá D.C., puede realizar sorteo para designar ponentes de proyectos de acuerdo, fuera del periodo de sesiones ordinarias?
2. Dado que el párrafo 1º del artículo 68 en mención, faculta a las bancadas para designar ponentes, y el inciso primero del mismo artículo fija hasta tres (3) ponentes designados por sorteo ¿El Presidente del Concejo de Bogotá D.C. puede designar más de tres (3) ponentes para el estudio de un proyecto de acuerdo, o el estudio de varios proyectos de acuerdo acumulados por unidad de materia?
3. ¿Cuál es la consecuencia jurídica de la radicación de ponencias para primer o segundo debate, fuera del término reglamentario?, ¿Esta extemporaneidad, qué implicación tiene dentro del trámite del proyecto de acuerdo?, ¿Se presenta un vicio de procedimiento por desconocer tal formalidad?, ¿Es subsanable?, ¿En caso afirmativo, qué servidor público estaría facultado para subsanar el vicio, en primer y/o segundo debate?
4. Teniendo en cuenta que la acumulación procede antes que (sic) los ponentes radiquen las ponencias para primer debate, sin importar la solicitud de prórroga para presentar la ponencia, o si falta un día o unas horas, para que venza el término

| | | |
|---|--------------------------|-----------------------|
|  <p>CONCEJO DE BOGOTÁ, D.C.</p> | PROCESO GESTIÓN JURÍDICA | CÓDIGO: GJR-FO-001 |
| | CONCEPTO JURÍDICO | VERSIÓN: 01 |
| | | VIGENCIA: 13-Jun-2019 |
| | | PÁGINA 2 DE 7 |

reglamentario de radicación de la ponencia ¿Desde cuándo se contabiliza el término de presentación de las ponencias, en caso de acumulación de proyectos de acuerdo por unidad de materia?, esto dado que la razón de ser del ejercicio de la función normativa de un cuerpo colegiado, como el Concejo de Bogotá D.C., es la participación equitativa y la deliberación garantizada de todos los partidos y movimientos políticos.

5. En caso de proyectos de acuerdo acumulados por unidad de materia en unas sesiones ordinarias, que en otro periodo unos son desarchivados por solicitud de su autor, conservando los mismos ponentes y otros radicados nuevos por modificación de su articulado, para los cuales se designan ponentes por sorteo, ¿Cómo opera la acumulación de proyectos, la designación de ponentes diferentes y la presentación de ponencias?

Así mismo, una vez se les comunica la designación de ponentes de proyectos de acuerdo desarchivados, ¿Cuál es el término para ratificar su ponencia presentada anteriormente? Dado que el espíritu de la norma fue economía y eficiencia procesal (disminuir tiempos, trámites y política cero papel). En caso de contabilizar los términos del párrafo 1º del artículo 71 ibidem ¿Qué consecuencias jurídicas tiene para el trámite del proyecto de acuerdo, la ratificación de la ponencia fuera del término reglamentario?

2. PROBLEMAS JURÍDICOS

2.1. ¿El Reglamento Interno del Concejo habilita al Presidente de la Corporación para designar ponentes de los proyectos de acuerdo por fuera del periodo de sesiones ordinarias del Concejo de Bogotá D.C.?

2.2. ¿El Reglamento interno del Concejo habilita al Presidente de la Corporación para designar más de tres (3) ponentes para el estudio de un proyecto de acuerdo o de varios proyectos de acuerdo acumulados por unidad de materia?

2.3. ¿Cuál es la consecuencia jurídica por la radicación extemporánea de las ponencias para primer o segundo debate?

2.4. ¿Cuál es el término para la presentación de ponencias en caso de acumulación de proyectos de acuerdo?

2.5. ¿Cómo opera la designación de ponentes y la presentación de ponencias en caso de acumulación de proyectos de acuerdo cuando esta incluye proyectos desarchivados y nuevas iniciativas?

3. CONSIDERACIONES

A continuación, exponemos las razones jurídicas que, en concepto de esta dirección, permiten dilucidar las cuestiones planteadas por la secretaría general, con excepción de las enunciadas en los numerales 2.1 y 2.2, respecto de las cuales encontramos improcedente

| | | |
|---|--------------------------|-----------------------|
|  <p>CONCEJO DE BOGOTÁ, D.C.</p> | PROCESO GESTIÓN JURÍDICA | CÓDIGO: GJR-FO-001 |
| | CONCEPTO JURÍDICO | VERSIÓN: 01 |
| | | VIGENCIA: 13-Jun-2019 |
| | | PÁGINA 3 DE 7 |

e innecesario pronunciarnos, comoquiera que, de acuerdo con la información que recaudamos sobre los casos que motivan su consulta, la Presidencia del Concejo, en ejercicio de las funciones que le asigna el Reglamento Interno de esta Corporación y de acuerdo con las disposiciones del artículo 26 del Código Civil, adoptó posición al respecto.

En cuanto al término para la presentación de las ponencias de los proyectos de acuerdo, procede tener en cuenta que el capítulo IX del Acuerdo 741 de 2019 trata, particularmente, del ejercicio de la función normativa a cargo de esta Corporación. La organización de los artículos correspondientes a este capítulo permite entender que sus disposiciones corresponden a la secuencia en que, en la práctica, se producen las situaciones y/o sucesos inherentes a aquella. Así, el citado capítulo comienza por establecer a quienes corresponde la iniciativa de los proyectos de acuerdo, continúa con la radicación y contenido de estos mismos y prosigue, entre otras disposiciones, con la designación de los ponentes, la acumulación de los proyectos (artículo 70) e, inmediatamente de esta última, trata de la presentación de las ponencias, así:

ARTÍCULO 71.- PRESENTACIÓN DE LAS PONENCIAS. El informe de los ponentes será presentado en original y copia y remitido en medio digital junto con el pliego de modificaciones en caso de que lo hubiere, a la Secretaría respectiva para su correspondiente radicación e inmediatamente se pondrá en la red del Concejo, cumpliendo con los principios de publicidad y transparencia.

Toda ponencia deberá ser presentada y radicada ante la Secretaria de la Comisión Permanente cuando se trate de primer debate, o ante la Secretaria General si se trata de segundo debate, dentro del término fijado en el presente Reglamento y debe concluir con ponencia negativa o positiva. En ningún caso se podrá rendir ponencia condicionada.

Parágrafo 1. El término de presentación de las ponencias en comisión será de diez (10) días hábiles a partir del día siguiente de su notificación, que se le haga al ponente por parte de la Secretaria General y vencerá a las 5:00 p.m. del último día. En los casos que por su complejidad o tamaño del proyecto se requiera un plazo adicional, el ponente deberá solicitarlo por escrito al Presidente de la Comisión un día (1) antes de su vencimiento. El respectivo Presidente podrá concederlo hasta por un término igual. Su respuesta deberá efectuarse al día siguiente de radicada la solicitud. En estos términos, no se tendrán en cuenta los sábados, domingos, festivos y los no laborados por la Secretaría respectiva.

Parágrafo 2. El término de presentación de las ponencias para segundo debate en la Plenaria de la corporación será máximo de tres (3) días calendario, siguientes a su aprobación en primer debate. Durante este lapso el Secretario de la comisión respectiva remitirá a la Secretaria General el expediente del proyecto aprobado, previa publicación del texto definitivo en la red interna y página web del Concejo de Bogotá, D.C.

Parágrafo 3. Terminado el periodo de sesiones ordinarias, se entiende que el plazo para la presentación de ponencias queda agotado.

| | | |
|--|--------------------------|-----------------------|
|  <p>CONCEJO DE BOGOTÁ, D.C.</p> | PROCESO GESTIÓN JURÍDICA | CÓDIGO: GJR-FO-001 |
| | CONCEPTO JURÍDICO | VERSIÓN: 01 |
| | | VIGENCIA: 13-Jun-2019 |
| | | PÁGINA 4 DE 7 |

Como se ve, la norma transcrita es de naturaleza impositiva, imparte instrucciones de carácter obligatorio a los ponentes; por lo tanto, los términos que señala son de carácter preclusivo y perentorio. Tratándose de ponencias para primer debate, fija el término de diez (10) días hábiles, contados a partir del día siguiente al de la notificación de su designación; con posibilidad de prórroga que corresponde conceder al respectivo presidente, hasta por un término igual. Mientras que las ponencias para segundo debate deben presentarse en el término de tres (3) días calendario, siguientes a la aprobación del proyecto de acuerdo en primer debate. Ambos términos, de acuerdo con expresa disposición del parágrafo 3, *ibidem*, expiran al finalizar el respectivo periodo de sesiones ordinarias.

La definición de estos términos para la presentación de las ponencias, así como las demás reglas y formalidades para el trámite de los proyectos de acuerdo, constituye una decisión autónoma adoptada por el Concejo de Bogotá, D.C. en ejercicio de la atribución que le confiere el numeral 24 del artículo 12 del Decreto 1421 de 1993, de darse su propio reglamento; marco normativo¹ al cual deben sujetarse los concejales, la plenaria, la mesa directiva, las comisiones, los secretarios y demás instancias de la Corporación, la Administración Distrital, los organismos de control y demás autoridades del Distrito Capital que actúen o requieran intervenir en las actividades propias de las funciones normativa, de control político y de elección de servidores públicos a cargo del Concejo de Bogotá, D.C.

En efecto, tal como dispone el artículo 91 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, el Acuerdo 741 de 2019 es de obligatorio cumplimiento mientras la jurisdicción de lo contencioso administrativo no decida su nulidad o se configure cualquiera de las causales previstas en aquel artículo.

En consecuencia, los honorables concejales, en su condición de principales destinatarios de esta norma y de miembros de la suprema autoridad del Distrito Capital, son los primeros llamados a acatarlo. Nótese que el propio Reglamento Interno establece su obligatoriedad en los siguientes apartes: “*Los miembros del Concejo de Bogotá, D.C. representan al pueblo y **deberán actuar** en bancadas, consultando la justicia, el bien común y **de conformidad con lo dispuesto en la Constitución, la ley, el Reglamento Interno del Concejo, los estatutos o reglamentos de cada partido, movimiento político o grupos significativos de ciudadanos**” (art. 4), “(...) el Presidente provisional posesionará a los Concejales, después de tomarles el juramento de cumplir fielmente los deberes y responsabilidades como Concejales, respetar su investidura como miembro de la primera autoridad político-administrativa de la Capital de la República y **cumplir y hacer cumplir la Constitución, la ley y los acuerdos del Distrito Capital.**” (art. 13). Además, es función del Presidente de la Corporación “**Cumplir y hacer cumplir la Constitución, las leyes y el Reglamento Interno del Concejo de Bogotá, D.C., y las demás normas que lo rigen**” (art. 22 num. 4).*

¹ Sin perjuicio de las disposiciones del artículo 3 del mismo Reglamento, según el cual: “**ARTÍCULO 3.- ATRIBUCIONES.** El Concejo de Bogotá, D.C., ejerce las atribuciones, funciones y competencias de conformidad con lo establecido en la Constitución Política, el Estatuto Orgánico para Bogotá, D.C., las leyes especiales, así como las conferidas a las Asambleas Departamentales en lo que fuere compatible con su régimen especial. En ausencia de las normas anteriores, se somete a las disposiciones constitucionales y legales vigentes para los municipios”.

| | | |
|---|--------------------------|-----------------------|
|  CONCEJO DE BOGOTÁ, D.C. | PROCESO GESTIÓN JURÍDICA | CÓDIGO: GJR-FO-001 |
| | CONCEPTO JURÍDICO | VERSIÓN: 01 |
| | | VIGENCIA: 13-Jun-2019 |
| | | PÁGINA 5 DE 7 |

En este orden de ideas, los concejales están obligados a presentar las ponencias en los plazos señalados en el citado artículo 71, del Reglamento Interno, so pena de que, de acuerdo con los preceptos del artículo 60 de la Ley 4ª de 1913 –que dispone: “[c]uando se dice que un acto debe ejecutarse en o dentro de cierto plazo, **se entenderá que vale si se ejecuta antes de la media noche en que termina el último día del plazo**” (negrillas no son del texto)–, sus ponencias no se tengan en cuenta para el debate del respectivo proyecto. Conclusión que, además, deviene de la regla jurídica general según la cual el incumplimiento de las normas acarrea, ineludiblemente, un efecto o consecuencia de naturaleza negativa para el infractor. Entonces, en el evento en que alguna ponencia se presente a destiempo, el respectivo proyecto de acuerdo continuará su trámite con las ponencias presentadas oportunamente.

Además, resulta pertinente advertir que ninguna disposición del Acuerdo 741 de 2019 faculta a las mesas directivas, a las comisiones, al Presidente de la Corporación, ni siquiera a la plenaria, para exonerar o exceptuar del cumplimiento del Reglamento Interno a ninguno de sus destinatarios, motivo por el cual, en línea con el principio de legalidad que rige las actuaciones de las autoridades y, en general, de los servidores públicos, mal pueden aquellos liberarse, o liberar a otro sujeto obligado, de la observancia de ese precepto normativo.

Ahora bien, el artículo 71 en mención fija las condiciones de modo, tiempo y lugar para la presentación de las ponencias y, a pesar de que es el artículo siguiente al que regula la acumulación de proyectos de acuerdo, no establece términos distintos para la presentación de las ponencias en este último caso. Hecho que si bien puede tenerse como un vacío del Reglamento también puede interpretarse como la voluntad tácita de la plenaria del Concejo, que aprobó el Reglamento, de establecer un mismo término para la presentación de ponencias en todos los casos, haya o no acumulación de proyectos de acuerdo; decisión conforme a la lógica porque armoniza la duración de las sesiones ordinarias, establecida en el párrafo tercero del mismo artículo, con el plazo que prevé el Reglamento para la presentación de las ponencias.

En la medida en que el reglamento no fija un término diferente para presentar la ponencia en caso de acumulación de proyectos, está claro que el término establecido en el artículo 71 es el mismo para, o común a, todos los casos, trátase de proyectos de acuerdo individuales o acumulados.

Por otra parte, en lo que respecta a la posibilidad de que el autor de un proyecto de acuerdo archivado lo presente nuevamente, mediante un trámite expedito, el párrafo del artículo 79 del Reglamento Interno establece:

Parágrafo. Los proyectos de acuerdo que sin ser debatidos hayan sido archivados, se entenderán nuevamente presentados mediante comunicación escrita dirigida a la Secretaría general por parte de su autor principal y vocero de la Bancada, en cuyo caso conservarán los mismos ponentes designados en el sorteo inmediatamente anterior

| | | |
|--|--------------------------|-----------------------|
|  <p>CONCEJO DE BOGOTÁ, D.C.</p> | PROCESO GESTIÓN JURÍDICA | CÓDIGO: GJR-FO-001 |
| | CONCEPTO JURÍDICO | VERSIÓN: 01 |
| | | VIGENCIA: 13-Jun-2019 |
| | | PÁGINA 6 DE 7 |

siempre y cuando no exista objeción por parte del autor o se haya modificado su articulado y se tramite dentro de la misma vigencia.

Conforme dispone este párrafo, los autores principales de proyectos de acuerdo “y vocero de la Bancada” pueden presentar proyectos de acuerdos archivados, cuando no se debatan “al término de las sesiones” en las cuales los presentaron; evento en el cual el proyecto de acuerdo conserva los ponentes designados en el sorteo inmediatamente anterior, salvo que se presente alguna de las situaciones previstas al final de esta disposición, caso en el cual procede designar nuevos ponentes.

El citado párrafo se limita a habilitar a los concejales para que, mediante una comunicación escrita, presenten nuevamente ante la secretaría general el proyecto de acuerdo archivado, nada dispone en relación con la presentación de la respectiva ponencia; así, hay lugar a reiniciar el trámite a partir de las disposiciones del artículo 71, *ibidem*, norma especial de cuyo cumplimiento no relevan los preceptos del artículo 79, *ibidem*, razón por la cual mal puede interpretarse que hay lugar a la ratificación de la “ponencia presentada anteriormente”.

Por otra parte, el párrafo en mención se refiere a los proyectos de acuerdo archivados, en general; es decir no distingue, ni trata por separado, los proyectos de acuerdo tramitados individualmente de los acumulados; por lo tanto –siguiendo, *mutatis mutandis*, el aforismo jurídico, bien conocido por todos, según el cual *donde no distingue el legislador, mal le queda hacerlo al intérprete*– en ambos casos, los proyectos de acuerdo “conservarán los mismos ponentes designados en el sorteo inmediatamente anterior”.

Ahora, en el evento en que el *desarchivo* se produzca con posterioridad al sorteo de ponentes para una iniciativa nueva a la cual, por unidad de materia, proceda acumularle el proyecto *desarchivado*, habrá que seguir la regla del artículo 70, mismo procedimiento que operaría, a la inversa, si la radicación de la iniciativa nueva se produce con posterioridad al *desarchivo*.

4. CONCLUSIONES

Con fundamento en las consideraciones expuestas, esta dirección jurídica concluye que el plazo para la presentación de las ponencias es preclusivo y perentorio; por consiguiente, las ponencias extemporáneas no tienen valor para efectos del debate de los proyectos de acuerdo.

Así mismo, en caso de acumulación de proyectos de acuerdo, el término para la presentación de ponencias, es el fijado en el párrafo 1, del artículo 71 del Reglamento Interno.

Finalmente, en caso de acumulación de proyectos de acuerdo desarchivados, procede atenderse a las reglas establecidas en los artículos 70 y 71 del mismo Reglamento Interno;

| | | |
|---|--------------------------|-----------------------|
|  <p>CONCEJO DE BOGOTÁ, D.C.</p> | PROCESO GESTIÓN JURÍDICA | CÓDIGO: GJR-FO-001 |
| | CONCEPTO JURÍDICO | VERSIÓN: 01 |
| | | VIGENCIA: 13-Jun-2019 |
| | | PÁGINA 7 DE 7 |

es decir que, si los proyectos desarchivados se acumulan a nuevas iniciativas, los ponentes serán los de estas últimas y cuando las iniciativas nuevas se acumulen a proyectos desarchivados sus ponentes corresponderán a los de estos; en ambos eventos, las ponencias deben sujetarse a las condiciones y términos establecidos en el artículo 71 del Acuerdo 741 de 2019.

La presente consulta se absuelve en los términos del artículo 28 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, sustituido por el artículo 1 de la Ley 1755 de 2015, según el cual los conceptos expedidos por las autoridades constituyen simplemente un criterio orientador y no son de obligatorio cumplimiento o ejecución.

Cordialmente,



EVELYN JULIO ESTRADA
Directora Jurídica

Proyectó: César Augusto Delgado Aguilar