

 <b>CONCEJO DE BOGOTÁ, D.C.</b>	PROCESO GESTIÓN JURÍDICA	CÓDIGO: GJR-FO-001
	CONCEPTO JURÍDICO	VERSIÓN: 01
		VIGENCIA: 13-Jun-2019
		PÁGINA 1 DE 11

CONCEJO DE BOGOTA 03-09-2021 10:52:28  
 Al Contestar Cite Este Nr.:2021E10194 O 1 Fol:11 Anex:0  
 ORIGEN: Origen: Sd:137 - DIRECCION JURIDICA/PIEDRAZAMORA CARLO  
 DESTINO: 503 OFICINA 503/NIEVES HERRERA SEGUNDO CELIO  
 ASUNTO: CONCEPTO DECISIONES EN EL TRÁMITE DE LOS PROYECTOS  
 OBS: RTA2021E8847 DEL 05082021

## CONCEPTO

**PARA:** **H.C. CELIO NIEVES HERRERA**  
 Presidente Comisión Primera Permanente del Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial

**DE:** **Dirección Jurídica**

**ASUNTO:** Decisiones en el trámite de los proyectos de acuerdo

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, atentamente resolvemos su consulta formulada mediante memorando 2021E8847 del 5 de agosto de 2021.

### 1. SITUACIÓN PLANTEADA

Mediante el memorando del asunto el H.C. CELIO NIEVES HERRERA, atendiendo lo dispuesto en el artículo 39 del Acuerdo 741 de 2019, plantea los siguientes interrogantes:

¿Qué debe entenderse por decisiones en materia política?

¿Las funciones de los presidentes de las comisiones permanentes contenidas en el artículo 38 del citado Acuerdo 741 de 2019, pueden entenderse como decisiones en materia política?

De igual forma, con base en los artículos 75 de la Ley 1437 de 2011 y 323 de la Ley 1564 de 2012, respectivamente, pregunta:

¿Las distintas actuaciones que debe realizar el presidente de la Corporación y los presidentes de las comisiones permanentes con el fin de adelantar el trámite de proyectos de acuerdo (Capítulo IX - Ejercicio de la función normativa origen y trámite de los proyectos de acuerdo) pueden considerarse como decisiones en materia política? En su defecto ¿son considerados actos administrativos de trámite?

¿En qué efecto debe concederse la apelación contenida en el artículo 39 del Acuerdo 741 de 2019?

 <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 11

## 2. PROBLEMA JURÍDICO

¿Cuál es la naturaleza de las decisiones adoptadas por los presidentes de las Comisiones Permanentes y el presidente del Concejo de Bogotá en el trámite de los proyectos de acuerdo?

## 3. CONSIDERACIONES

### 3.1. Atribuciones del Concejo de Bogotá, D.C.

El Concejo de Bogotá D.C., es una Corporación político-administrativa de elección popular, que conforme con lo dispuesto en el artículo 8º del Decreto Ley 1421 de 1993 – Estatuto Orgánico de Bogotá D.C., le corresponde el ejercicio de una atribución normativa, en materia administrativa, y otra de control a la gestión de las autoridades distritales.

Frente a esta última atribución, debemos precisar que el texto original del artículo 322 de la Constitución Política, así como la modificación realizada a este por el artículo 4 del Acto Legislativo 2 de 2002, determinaban que los concejos municipales eran corporaciones administrativas y solo fue la reforma introducida mediante el artículo 5 del Acto Legislativo 1 de 2007 quien les dio la naturaleza de corporación político-administrativa, asignándoles dos nuevas competencias consistentes en la moción de observaciones y la moción de censura, con las especificidades indicadas en los numerales 11 y 12 del artículo 313 constitucional.

No obstante lo anterior, para el caso concreto del Concejo de Bogotá, desde la expedición del Decreto Ley 1421 de 1993 era clara su atribución de control político por expresa disposición del artículo 14<sup>1</sup>, así como la posibilidad de proponer moción de observaciones producto de los debates de control político realizados a la Administración Distrital<sup>2</sup>, competencia esta última que también tenían los demás concejos municipales del país en virtud del artículo 39 de la Ley 136 de 1994.

Entonces, esta Corporación ejerce atribuciones de control político y de carácter normativo, regladas de manera particular en el Acuerdo 741 de 2019 – Reglamento Interno del Concejo de Bogotá D.C.<sup>3</sup> La primera se concreta en la realización de citaciones y debates de control

<sup>1</sup> Artículo 14. Control político. Corresponde al Concejo vigilar y controlar la administración distrital. Con tal fin, podrá citar a los secretarios, jefes de departamento administrativo y representantes legales de entidades descentralizadas, así como al Personero y al Contralor. Las citaciones deberán hacerse con anticipación no menor de cinco (5) días hábiles y formularse en cuestionario escrito. El debate no podrá extenderse a asuntos ajenos al cuestionario y deberá encabezar el orden del día de la sesión. También podrá el Concejo solicitar informaciones escritas a otras autoridades distritales.

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

<sup>2</sup> Artículo 15. Moción 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 tercero y décimo día 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.

Conforme al procedimiento señalado en este artículo el Concejo podrá observar la conducta o las decisiones del Contralor o del Personero.

<sup>3</sup> En los artículos 100 a 108 se contempla también la función de elección de servidores distritales.

 <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 11

político y la posibilidad de proponer moción de observaciones y moción de censura, y la segunda en la aprobación de proyectos de acuerdo.

### 3.1.1. Atribución de control político

El ejercicio de control político comprende la presentación de una proposición de control político por parte de una Bancada y la realización del debate de control político como tal. Durante el debate intervienen la bancada citante, los voceros de las bancadas no citantes, los concejales inscritos, los Organismos de Control, los ciudadanos y las organizaciones civiles (requieren inscripción previa), los funcionarios citados y la bancada citante, nuevamente de manera optativa, para exponer las conclusiones del debate.

Concluido dicho debate, el ejercicio de control político puede llegar hasta ese estadio, a menos que la tercera parte de los concejales decida proponer moción de observaciones contra el funcionario objeto de citación, o que la mitad más uno de los concejales decida proponer moción de censura, la cual solo opera respecto de los secretarios del despacho del alcalde. En ambos casos, moción de observaciones y moción de censura, esas proposiciones pueden terminar con la aprobación o rechazo por parte de la Plenaria de la Corporación.

Las decisiones adoptadas por el Concejo de Bogotá en el ejercicio del control político a la Administración Distrital, por tratarse de decisiones derivadas de este tipo de control, son decisiones sancionatorias de carácter político. En tal medida, respecto de la naturaleza de la moción de observaciones, el Consejo de Estado, señaló:

(...) 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”, (...)<sup>4</sup>

Y respecto de la moción de censura, ese máximo Tribunal, indicó que *“Por la naturaleza misma de la moción de censura, esto es, como una forma de control político resulta innegable que se trata de un acto de contenido “político”*<sup>5</sup>

Ha dicho el Consejo de Estado que *“todo acto del Ejecutivo dirigido a la marcha o funcionamiento de la administración y sus órganos, es, en principio, un acto administrativo y los que están dirigidos a finalidades superiores o de trascendental importancia para la*

<sup>4</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, Radicación número: 5731, sentencia del 17 de febrero de 2000.

<sup>5</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, Bogotá D.C., Radicación número: 11001-03-15-000-2012-01514-01(AC), sentencia del dieciocho (18) de julio de dos mil trece (2013).

 <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 11

*democracia y el Estado, se consideran actos políticos o de Gobierno. Son entonces los móviles que inspiran el acto los que permiten calificarlo como acto político”<sup>6</sup>.*

Aun teniendo esa naturaleza, los actos políticos son una modalidad de los actos administrativos, conclusión a la que arribó la Corte Suprema Justicia al realizar el control de constitucionalidad del artículo 82 del Decreto 01 de 1984 - Código Contencioso Administrativo, así:

(...) Frecuentemente la doctrina y ocasionalmente la jurisprudencia han tratado de otorgarle una entidad autónoma a determinados actos de gobierno o de la administración, que singularizados por ciertas circunstancias, pero mayormente por los móviles que los inspira, se califican como actos políticos o de gobierno. Se trata empero de una distinción teórica que inclusive puede llegar a tener en ciertos casos alguna utilidad conceptual, pero que dentro del sistema constitucional colombiano carecen de apoyo normativo, como quiera que ninguna cláusula de aquélla permite hacer dicha diferenciación que por mayor que sea el refinamiento a que se llegue, a lo sumo permitiría concluir que dichos actos de gobierno constituyen apenas una modalidad de los actos administrativos. La Constitución pues, no establece diferencia alguna entre los actos políticos o de gobierno, y menos aún para excluir tales actos del control jurisdiccional. (...)<sup>7</sup>

A pesar de ser una modalidad de actos administrativos, los actos políticos como la moción de observaciones y la moción de censura son actos de naturaleza especial que merecen un tratamiento diferente como expresión de la soberanía del pueblo a través de sus representantes, dado que involucran *“criterios como la oportunidad, la conveniencia, la ética, la moral, etc.”*<sup>8</sup>, de ahí que el control jurídico que se ejerce sobre estos solo puede recaer en los elementos reglados por la Constitución, la Ley y los reglamentos, *“sin inmiscuirse en el ámbito discrecional de estas decisiones que son estrictamente políticas, aspecto respecto del cual, el juez no tiene cómo pronunciarse; por ello, los cargos relacionados con “desviación de poder” o “falsa motivación” no pueden ser objeto de control de legalidad cuando de la moción de censura se trata.”*<sup>9</sup>

Recapitulando, las decisiones del Concejo de Bogotá al ejercer su atribución de control político son decisiones de carácter político. Se trata de decisiones que adopta la Plenaria de la Corporación y que requieren para su aprobación del voto de la mitad más uno de los concejales, en el caso de la moción de observaciones, y del voto de las dos terceras partes, en el caso de la moción de censura. Asimismo, aunque no se trata de un acto definitivo, la aprobación de las proposiciones de control político por parte de la Plenaria o las Comisiones Permanentes del Concejo de Bogotá, también pueden ser consideradas como decisiones políticas.

<sup>6</sup> Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, 11001-03-24-000-2009-00344-00(IJ), sentencia del dieciséis (16) de febrero de dos mil diez (2010).

<sup>7</sup> Sentencia del 15 de noviembre de 1984, Magistrado Ricardo Medina Moyano.

<sup>8</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, Bogotá D.C., Radicación número: 11001-03-15-000-2012-01514-01(AC), sentencia del dieciocho (18) de julio de dos mil trece (2013).

<sup>9</sup> Ibidem.

 <p>CONCEJO DE BOGOTÁ, D.C.</p>	PROCESO GESTIÓN JURÍDICA	CÓDIGO: GJR-FO-001
	CONCEPTO JURÍDICO	VERSIÓN: 01
		VIGENCIA: 13-Jun-2019
		PÁGINA 5 DE 11

### 3.1.2. Atribución de carácter normativo

Según el artículo 8 del Decreto Ley 1421 de 1993, en materia administrativa las atribuciones del Concejo de Bogotá son de carácter normativo. Esta atribución de carácter normativo se traduce en el trámite y aprobación de proyectos de acuerdo, lo cual constituye una actuación administrativa, pero muy distinta de la realizada por otras autoridades que ejercen función administrativa, que culmina con el archivo o aprobación de proyectos de acuerdo, decisiones estas que se adoptan por mayoría en los debates en los cual los concejales ejercen su derecho a deliberar y votar.

En los artículos 10 a 13 y 19 a 25 del Decreto Ley 1421 de 1993 y en los artículos 65 y siguientes del Acuerdo 741 de 2019 – Reglamento Interno del Concejo de Bogotá, se encuentra establecido el procedimiento en la discusión y aprobación de los proyectos de acuerdo. Esta actuación administrativa de trámite de los proyectos de acuerdo inicia con la radicación del proyecto de acuerdo y concluye con su aprobación o archivo. El desarrollo de dichas actuaciones tiene varias actividades, dentro de las cuales tenemos: la radicación del proyecto (art. 66), la publicación del proyecto de acuerdo en los Anales del Concejo (art. 66), la distribución del proyecto en la respectiva comisión (art. 66), la designación de ponentes (art. 68), la presentación de las ponencias (71), la citación para el debate (art. 72), el desarrollo del debate en el cual está la deliberación y votación del proyecto de acuerdo (73 a 76), y luego el trámite en segundo debate con la misma dinámica desde la citación.

En cuanto al primer y segundo debate de los proyectos de acuerdo, los artículos 73 a 76 del Reglamento Interno del Concejo, establecen las siguientes actividades: *i)* Apertura del debate; *ii)* Intervención de los ponentes; *iii)* Intervención del vocero o autor de la iniciativa; *iv)* Intervención de los voceros de otras bancadas; *v)* Intervención de la Administración; *vi)* Intervención de otros concejales; *vii)* Cierre de la deliberación; *viii)* Votación de ponencias y *ix)* Votación del texto del proyecto de acuerdo.

Como puede verse todas estas actividades son actos de trámite tendientes a lograr una decisión final que es la aprobación de los proyectos de acuerdo por parte del Concejo de Bogotá y su remisión al Alcalde Mayor de Bogotá para que lo sancione, pues los Acuerdos Distritales son actos complejos<sup>10</sup> que requieren para su formación de las voluntades del Concejo de Bogotá y del Alcalde Mayor, luego solo nacen a la vida jurídica cuando este último los sanciona.

Entiéndase por actos de trámite, en palabras de la Corte Constitucional, aquellos que *“dan impulso a la actuación preliminar de la administración, o disponen u organizan los elementos de juicio que se requieren para que ésta pueda adoptar, a través del acto principal o definitivo, la decisión sobre el fondo del asunto”*<sup>11</sup>. En el mismo sentido, el Consejo de Estado, apoyándose en la jurisprudencia constitucional, ha señalado que *“Los actos de trámite, a*

<sup>10</sup> El Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección “B”, en Sentencia del 26 de agosto de 2010, proferida dentro de la Radicación 05001-23-31-000-2000-02783-01(0283-08), sobre el acto complejo señaló: *“El acto complejo es aquél que requiere para su formación la reunión de varias voluntades de la Administración, ya sea de una misma entidad o de varias entidades, caracterizadas por la unidad de contenido y fin, de tal forma que los actos individualmente considerados no tienen vida jurídica propia. La consecuencia procesal que emana de la definición del acto complejo es que deba ser demandado en su integridad y sólo hasta que se encuentre perfeccionado con la exteriorización de todas las voluntades requeridas”*.

<sup>11</sup> Sentencia SU-201 de 1994.

 <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 11

*diferencia de los actos definitivos, no expresan en concreto la voluntad de la administración, sino que tan sólo constituyen el conjunto de actuaciones intermedias que preceden a la formación de la decisión administrativa que se plasmará en el acto definitivo*".<sup>12</sup> Para nuestro caso particular el acto definitivo<sup>13</sup> es el Acuerdo sancionado por el Alcalde Mayor de Bogotá.

Siendo actos de trámite contra estos no procede ningún recurso, no solo porque así lo prescribe de manera expresa el artículo 75 de la Ley 1437 de 2011<sup>14</sup> sino porque el Reglamento Interno tampoco prevé ningún tipo de recurso contra dichos actos<sup>15</sup>.

### **3.2. Funciones del presidente del Concejo de Bogotá, D.C. y de los presidentes de las Comisiones Permanentes**

Como integrantes de un Estado de derecho<sup>16</sup>, tanto los particulares como las autoridades están sometidos al imperio de la ley, sin embargo, la responsabilidad por el comportamiento de unos y otros tiene límites diferenciados, al tenor de lo dispuesto en el artículo 6 de la carta política, el cual establece que *"[l]os particulares sólo son responsables ante las autoridades por infringir la Constitución y las leyes. Los servidores públicos lo son por la misma causa y por omisión o extralimitación en el ejercicio de sus funciones."*

Entonces, los servidores públicos, a diferencia de los particulares, solo pueden hacer lo que les permite la Constitución y la ley, postulado que ratifica la misma Constitución al señalar que *"[n]inguna autoridad del Estado podrá ejercer funciones distintas de las que le atribuyen la Constitución y la ley"*<sup>17</sup> y que *"[n]o habrá empleo público que no tenga funciones detalladas en ley o reglamento (...)"*<sup>18</sup>

Frente a ese escenario jurídico, el margen de acción de las autoridades se circunscribe a lo que expresamente prevé la constitución y la ley<sup>19</sup>, lo cual permite que la ciudadanía de antemano tenga certeza sobre la actuación de aquellas y no se vea expuesta a decisiones que no sean razonablemente previsibles. En esa medida, toda actuación de las autoridades que desborde las funciones y atribuciones, taxativamente asignadas, puede acarrear responsabilidad de carácter penal, civil, fiscal, disciplinaria, según corresponda.

<sup>12</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección "A", Radicación número: 25000-23-25-000-2011-00327-01(3703-13), Sentencia del diecinueve (19) de febrero de dos mil quince (2015).

<sup>13</sup> Según el artículo 43 de la Ley 1437 de 2011, *"Son actos definitivos los que decidan directa o indirectamente el fondo del asunto o hagan imposible continuar la actuación."*

<sup>14</sup> Artículo 75. Improcedencia. No habrá recurso contra los actos de carácter general, ni contra los de trámite, preparatorios, o de ejecución excepto en los casos previstos en norma expresa.

<sup>15</sup> En la sentencia C-315 de 2012, la Corte Constitucional señaló: *"En lo que a los recursos se refiere, la Corte ha determinado que corresponde al legislador establecer los recursos y medios de defensa que pueden intentar los administrados contra los actos que profieren las autoridades administrativas diseñando las reglas dentro de las cuales determinado recurso puede ser interpuesto, ante quién, en qué oportunidad, cuándo no es procedente y cuáles son los requisitos que deben darse para su ejercicio."*

<sup>16</sup> Artículo 1 de la Constitución Política.

<sup>17</sup> Artículo 121.

<sup>18</sup> Artículo 122.

<sup>19</sup> Entendida esta como toda norma jurídica de carácter general, impersonal y abstracto.

 <p><b>CONCEJO DE BOGOTÁ, D.C.</b></p>	PROCESO GESTIÓN JURÍDICA	CÓDIGO: GJR-FO-001
	CONCEPTO JURÍDICO	VERSIÓN: 01
		VIGENCIA: 13-Jun-2019
		PÁGINA 7 DE 11

En el caso particular del presidente del Concejo de Bogotá, D.C., y de sus Comisiones Permanentes, el Acuerdo 741 de 2019 – Reglamento Interno de la Corporación, les asigna, respectivamente, de manera expresa las siguientes funciones en los artículos 22 y 38:

**ARTÍCULO 22.- FUNCIONES DEL PRESIDENTE DEL CONCEJO.** Son funciones del Presidente del Concejo de Bogotá, D.C.:

1. Llevar la representación del Concejo de Bogotá, D.C.
2. Convocar a través del Secretario General y presidir la sesión plenaria del Concejo.
3. Firmar los proyectos de acuerdo que se aprueben en las Plenarias y asegurarse de que el Secretario General los radique en el despacho del Alcalde Mayor para su sanción, de conformidad con lo señalado en el presente Reglamento.
4. 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.
5. Fomentar la puntualidad y asistencia a las sesiones por parte de los Concejales.
6. Llevar a consideración de la Plenaria la renuncia que presenten los Concejales, decidir mediante resolución motivada las faltas absolutas o temporales de los mismos, llamar a quien tenga derecho a suplirlo y darle posesión, de conformidad con las normas legales vigentes.
7. Declarar abierta o cerrada la discusión en las sesiones Plenarias del Concejo de Bogotá, D.C.
8. Declarar instaladas o clausuradas las sesiones del Concejo de Bogotá, D.C.
9. Decidir por fuera de la sesión plenaria el curso que debe darse a las comunicaciones y demás documentos que se reciban.
10. Solicitar a las entidades públicas o privadas en nombre del Concejo de Bogotá, D.C., los documentos e informes que se requieran para el cumplimiento de las funciones que corresponde a su cargo.
11. Formular ante las autoridades competentes las consultas que juzgue pertinentes para la buena marcha de la Corporación.
12. Designar los ponentes de los proyectos de acuerdo que se sometan a consideración del Concejo de Bogotá, D.C., a través de sorteo público, que se realizará entre los integrantes de la respectiva Comisión.
13. Vigilar el funcionamiento del Concejo de Bogotá, D.C., en todos los órdenes y coordinar con el Oficial de Enlace de la Policía, la seguridad al interior del Concejo.
14. Coordinar con el Fondo Cuenta del Concejo de Bogotá o quien haga sus veces, la oportuna y suficiente dotación de los elementos de trabajo para el adecuado funcionamiento de la Corporación.
15. Presentar informe semestral y por escrito al Concejo de Bogotá, D.C., sobre su gestión.
16. Resolver los derechos de petición que se presenten ante la Corporación, así como los que se dirijan ante los Concejales y hagan referencia exclusivamente a actuaciones o decisiones tomadas por el Concejo de Bogotá, D.C.
17. Reglamentar el uso de las instalaciones del Concejo y facilitarlas para las sesiones de las Bancadas representadas en la Corporación. En ningún caso podrán prestarse los salones del Concejo a personas o entidades ajenas a la Corporación, a menos que sean solicitados bajo la responsabilidad de un Concejal.
18. Integrar las subcomisiones accidentales, transitorias, de vigilancia y ad hoc, velar por su normal funcionamiento en el desarrollo de sus labores y la prontitud en el cumplimiento de sus obligaciones.
19. Elaborar con anticipación el orden del día y los asuntos sobre los cuales debe ocuparse la Plenaria, en sesiones ordinarias y extraordinarias, en concordancia con lo definido en la Junta de Voceros

 <p><b>CONCEJO DE BOGOTÁ, D.C.</b></p>	PROCESO GESTIÓN JURÍDICA	CÓDIGO: GJR-FO-001
	CONCEPTO JURÍDICO	VERSIÓN: 01
		VIGENCIA: 13-Jun-2019
		PÁGINA 8 DE 11

20. Coordinar la Junta de Voceros, en la cual se acordará la programación de los temas de control político, foros, e inclusión de proyectos de acuerdo en los órdenes del día de las Comisiones y de las Plenarias, garantizando la programación equitativa para todas las Bancadas, en especial las que se hayan declarado en oposición al Alcalde.
21. Repartir los proyectos de acuerdo y las proposiciones de control político, según corresponda, de acuerdo con la materia. Solo podrán acumularse en caso de referirse a idéntico tema.
22. Desempeñar las demás funciones que le señala la Constitución, la ley, los acuerdos distritales y la Plenaria.

**ARTÍCULO 38.- FUNCIONES DEL PRESIDENTE DE COMISIÓN PERMANENTE.** Corresponde a los Presidentes de cada Comisión Permanente ejercer las siguientes funciones:

1. Convocar y presidir las sesiones de la Comisión Permanente, elaborar el orden del día y ordenar los asuntos para la sesión.
2. Vigilar el buen desempeño de la Comisión y velar porque se cumplan los términos de presentación de las ponencias sobre los proyectos de acuerdo que hayan sido repartidos a los Concejales de su Comisión.
3. Repartir los asuntos que sean radicados en la Comisión.
4. Remitir a través del Secretario de la Comisión dentro de los tres (3) días calendario siguiente a su aprobación en primer debate, los proyectos de acuerdo a la Secretaría General, para que sean incluidos en el orden del día de la sesión plenaria.
5. Vigilar que el Secretario de la Comisión Permanente lleve actualizado el control de asistencia de los Concejales a las sesiones de la Comisión y que oportunamente certifique la misma para el reconocimiento de los honorarios a que tienen derecho los Concejales.
6. Declarar abierta o cerrada en sus respectivos casos la discusión o la votación y las sesiones de la Comisión Permanente.
7. Ordenar el trámite que debe dar el Secretario de la Comisión a las comunicaciones y demás documentos que se reciban en la Secretaría.
8. A través del Secretario de la Comisión pedir a las entidades públicas los documentos que se requieran para el normal desempeño de la misma y los que soliciten los Concejales.
9. Vigilar que el Secretario de la Comisión y demás funcionarios asignados cumplan sus funciones y deberes.
10. Presentar informe semestral por escrito al Concejo sobre su gestión.
11. Integrar las comisiones accidentales, transitorias, de vigilancia o ad hoc que se requieran y distribuir los asuntos de la Comisión entre las subcomisiones.
12. Fijar las fechas para adelantar los debates teniendo en cuenta el orden en la priorización que fije la Junta de Voceros.
13. Asistir sin voto a la Junta de Voceros.
14. Desempeñar las demás funciones que le asigna este Reglamento o las que determinen la Plenaria, la Mesa o el Presidente del Concejo de Bogotá D.C.

Las anteriores funciones están enmarcadas en el funcionamiento interno de la Corporación en su aspecto misional y de apoyo, esto último en mayor grado en el caso del presidente del Concejo de Bogotá, D.C.

En lo que tiene que ver con el trámite de los proyectos de acuerdo, el presidente del Concejo de Bogotá, D.C. debe hacer uso de las funciones previstas en los numerales 2, 3, 4, 5, 7, 8, 12, 13, 18, 19, 20 y 21 del artículo 22. Por su parte, para ese propósito, los presidentes de las

 <p><b>CONCEJO DE BOGOTÁ, D.C.</b></p>	PROCESO GESTIÓN JURÍDICA	CÓDIGO: GJR-FO-001
	CONCEPTO JURÍDICO	VERSIÓN: 01
		VIGENCIA: 13-Jun-2019
		PÁGINA 9 DE 11

Comisiones Permanentes disponen de las funciones asignadas por los numerales 1, 2, 4, 5, 6, 11 y 12.

En otros apartes del Reglamento Interno se asignan funciones a los presidentes de la Corporación<sup>20</sup> y de las Comisiones Permanentes<sup>21</sup>, diferentes a las indicadas en los artículos previamente citados. Además, el presidente del Concejo tiene asignadas funciones carácter legal<sup>22</sup>.

En todo caso, las funciones del presidente del Concejo de Bogotá, D.C., y de sus Comisiones Permanentes indicadas en los artículos 22 y 38 del Reglamento Interno, así como en otros artículos de dicha norma e, incluso, en disposiciones con rango de ley, que se desarrollen en el marco de la atribución de carácter normativo que ejerce esta Corporación, es decir en trámite de los proyectos de acuerdo, no son decisiones (o actos) de carácter político sino de naturaleza administrativa por hacer parte de una actuación administrativa.

### **3.3. Apelación de las decisiones de los del presidente del Concejo de Bogotá, D.C. y de los presidentes de las Comisiones Permanentes**

El Reglamento Interno del Concejo de Bogotá prevé:

ARTÍCULO 39.- APELACIÓN. Las decisiones de los Presidentes de las Comisiones Permanentes del Concejo de Bogotá, D.C., en materia política, son apelables ante la Comisión, que decidirá de plano en la siguiente sesión que se programe.

Así mismo, las decisiones del Presidente del Concejo en materia política, son apelables ante la Plenaria de la Corporación, que decidirá de plano en la siguiente sesión que se programe.

Esta norma es diáfana en señalar que las únicas decisiones de los presidentes del Concejo de Bogotá, D.C., y de sus Comisiones Permanentes que son objeto apelación son las decisiones en materia política que aquellos adopten, por lo que cualquier decisión de otra naturaleza, como las que deben tomar en el trámite de los proyectos de acuerdos, no son susceptibles del recurso de alzada, a menos que de manera expresa así se contemple por alguna norma, como ocurre con las decisiones que adopta el presidente de la Corporación al verificar los requisitos que deben cumplir los proyectos de acuerdo al momento de su radicación<sup>23</sup>.

En ese mismo sentido, el Reglamento Interno establece en su artículo 72 un mecanismo que tiene una finalidad similar al de la apelación, consistente en que el autor de un proyecto de acuerdo, cualquier otro concejal o el Gobierno Distrital, pueden acudir ante la Plenaria para que esta reconsidere tramitar un proyecto de acuerdo negado en primer debate.

Ahora bien, respecto del efecto en que se concede la apelación contra las decisiones susceptibles de dicho recurso y ante la ausencia de regulación en el Reglamento Interno sobre este aspecto, debe tenerse en cuenta que siendo el Cabildo Distrital una autoridad

<sup>20</sup> Artículos 18, 27, 44 párrafo, 45, 49, 51, 67, 70, 73, 74 párrafo, 75, 76, 81, 82, 92, 95, 115, 116 y 118.

<sup>21</sup> Artículos 44 párrafo, 45, 49, 51, 69, 71 párrafo, 73, 74 párrafo, 75, 76, 92, 95, 115 y 116

<sup>22</sup> Ley 136 de 1994, artículos 26, 54, 56-61, 63 y 79; Decreto Ley 1421 de 1993, artículos 23-25.

<sup>23</sup> Artículo 67 del Reglamento Interno del Concejo.

 <p>CONCEJO DE BOGOTÁ, D.C.</p>	PROCESO GESTIÓN JURÍDICA	CÓDIGO: GJR-FO-001
	CONCEPTO JURÍDICO	VERSIÓN: 01
		VIGENCIA: 13-Jun-2019
		PÁGINA 10 DE 11

administrativa, por disposición del artículo 2 de la Ley 1437 de 2011 le son aplicables las disposiciones contenidas en la Parte Primera de dicha Ley.

En tal sentido el artículo 79 *ibidem* establece que los recursos en sede administrativa (reposición, apelación y queja) se deben tramitar en el efecto suspensivo, lo cual implica que la decisión cuestionada no se puede ejecutar o cumplir y que la actuación al interior del cual se adoptó la decisión objeto de la apelación tampoco pueda continuar hasta tanto el superior - la Comisión Permanente o la Plenaria, según corresponda – resuelva y notifique dicho recurso.

#### 4. CONCLUSIONES

Con fundamento en las consideraciones expuestas, esta dirección jurídica resuelve los interrogantes planteados en su consulta, así:

*¿Qué debe entenderse por decisiones en materia política?*

Las decisiones de carácter político son aquellas decisiones discrecionales que obedecen a criterios como la oportunidad, la conveniencia, la ética, la moral, etc.<sup>24</sup> Por ser el Concejo de Bogotá una Corporación político-administrativa de elección popular, es connatural a su atribución de control político la adopción de decisiones de carácter política, siendo típicas decisiones de esta naturaleza la moción de observaciones y la moción de censura, pero se advierte que quien tiene competencia para adoptar estas decisiones es la Plenaria del Cabildo Distrital.

En el marco de la atribución de control político también se toman otras decisiones de carácter político como lo son la aprobación de las proposiciones de control político por la Plenaria o la Comisión Permanente<sup>25</sup>, según corresponda, y el agendamiento del respectivo debate, de acuerdo con la programación que defina la Junta de Voceros<sup>26</sup>.

*¿Las funciones de los presidentes de las comisiones permanentes contenidas en el artículo 38 del citado Acuerdo 741 de 2019, pueden entenderse como decisiones en materia política?*

Como lo indicamos en la respuesta anterior, las decisiones en materia política que por excelencia adopta el Concejo de Bogotá (moción de observaciones y moción de censura) son de competencia de la Plenaria de la Corporación. Otras decisiones de trámite en esta materia son tomadas por la Plenaria, las Comisiones Permanentes o la Junta de Voceros.

En tal sentido, ninguna de estas decisiones es del resorte de los presidentes de las Comisiones Permanentes, sin embargo, las decisiones que con finalidades políticas adopten aquellos en el trámite de los debates de control político, se consideran decisiones en materia política. Aunque no existe un catálogo de este tipo de decisiones fácilmente identificable, a nuestro juicio podemos enmarcar en estas la decisión de dar por concluido un debate de control político y la

<sup>24</sup> Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, 11001-03-24-000-2009-00344-00(IJ), sentencia del dieciséis (16) de febrero de dos mil diez (2010).

<sup>25</sup> Artículo 53 del Reglamento Interno del Concejo.

<sup>26</sup> Artículo 8, *ibidem*.

 <b>CONCEJO DE BOGOTÁ, D.C.</b>	PROCESO GESTIÓN JURÍDICA	CÓDIGO: GJR-FO-001
	CONCEPTO JURÍDICO	VERSIÓN: 01
		VIGENCIA: 13-Jun-2019
		PÁGINA 11 DE 11

decisión de no darle continuidad a un debate de control político inconcluso, así como cualquier otra decisión que con móviles políticos puedan tomar de manera discrecional.

*¿Las distintas actuaciones que debe realizar el presidente de la Corporación y los presidentes de las comisiones permanentes con el fin de adelantar el trámite de proyectos de acuerdo (Capítulo IX - Ejercicio de la función normativa origen y trámite de los proyectos de acuerdo) pueden considerarse como decisiones en materia política? En su defecto ¿son considerados actos administrativos de trámite?*

Las actuaciones que deben realizar el presidente del Concejo de Bogotá y los presidentes de las Comisiones Permanentes en el trámite y aprobación de proyectos de acuerdo no son decisiones políticas sino de índole administrativa, pues se trata de actuaciones adelantadas en el escenario de la atribución de carácter normativo que ejerce el Concejo de Bogotá la cual tiene naturaleza administrativa por expreso señalamiento del artículo 8 del Decreto Ley 1421 de 1993.

Tales actuaciones son meros actos de trámite previos a la adopción de la decisión final que es la aprobación de los proyectos de acuerdo por parte del Concejo de Bogotá y su remisión al Alcalde Mayor de Bogotá para que lo sancione, momento en el cual concluye la intervención de esta Corporación en el trámite de expedición del acto complejo denominado Acuerdo Distrital.

*¿En qué efecto debe concederse la apelación contenida en el artículo 39 del Acuerdo 741 de 2019?*

En ausencia de regulación en el Reglamento Interno sobre el efecto en que se concede la apelación prevista en su artículo 39, es procedente entrar a las reglas del procedimiento administrativo que señala la Ley 1437 de 2011, la cual en el artículo 79 de manera expresa determina que los recursos se tramitarán en el efecto suspensivo, postulado que implica que la respectiva actuación se detiene hasta tanto se resuelva el recurso de apelación.

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, razón por la cual no son de obligatorio cumplimiento o ejecución.

Cordialmente,



**CARLOS JULIO PIEDRA ZAMORA**  
 Director Jurídico