

 CONCEJO DE BOGOTÁ, D.C.	PROCESO GESTIÓN JURÍDICA	CÓDIGO: GJR-FO-001
	CONCEPTO JURÍDICO	VERSIÓN: 01
		VIGENCIA: 13-Jun-2019
		PÁGINA 1 DE 6

CONCEPTO

PARA: H.C. MARÍA FERNANDA ROJAS MANTILLA
 Presidenta Concejo de Bogotá

DE: Dirección Jurídica

ASUNTO: Celebración de cabildo abierto dentro del trámite del proyecto de acuerdo de revisión del POT, en sesiones extraordinarias del Concejo de Bogotá.

CONCEJO DE BOGOTA 21-09-2021 01:38:27
 Al Contestar Cite Este Nr.:2021E10827 O 1 Fol:1 Anex:0
 ORIGEN: Origen: Sd:145 - DIRECCION JURIDICA/PIEDRAZAMORA CARLO
 DESTINO: MESA DIRECTIVA ROJAS MANTILLA MARIA FERNANDA
 ASUNTO: CELEBRACIÓN DE CABILDO ABIERTO DENTRO DEL CONCEPTO
 OBS: CD-ALADJ

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 resuelvo la consulta formulada de manera verbal, el 21 de septiembre de 2021, por las honorables concejales integrantes de la Mesa Directiva del Concejo de Bogotá.

1. SITUACIÓN PLANTEADA

La Mesa Directiva del Concejo Bogotá solicita que se emita concepto sobre la viabilidad jurídica de realizar en el cabildo abierto de que trata el artículo 2 de la Ley 507 de 1999, durante las sesiones extraordinarias convocadas por la Alcaldesa Mayor de Bogotá para el trámite del Proyecto de Acuerdo No. 413 de 2021 *“Por el cual se adopta la revisión general del Plan de Ordenamiento Territorial de Bogotá D.C.”*

2. PROBLEMA JURÍDICO

¿Es viable jurídicamente que el Concejo de Bogotá celebre el cabildo abierto de que trata el artículo 2 de la Ley 507 de 1999, durante las sesiones extraordinarias convocadas para el trámite del proyecto de acuerdo *“Por el cual se adopta la revisión general del Plan de Ordenamiento Territorial de Bogotá D.C.”*?

3. CONSIDERACIONES

La Ley 507 de 1999 *“Por la cual se modifica la Ley 388 de 1997”*, establece: **“Artículo 2º.** Los Concejos Municipales o Distritales, de conformidad con lo establecido en el artículo 81 de la Ley 134 de 1994, celebrarán obligatoriamente un Cabildo Abierto previo para el estudio y análisis de los Planes de Ordenamiento Territorial sin perjuicio de los demás instrumentos de participación contemplados en la ley.”

El artículo 81 de la Ley 134 de 1994 *“Por la cual se dictan normas sobre mecanismos de participación ciudadana”*, al que remite la anterior disposición, señala: **“Artículo 81.** Oportunidad. En cada período de sesiones ordinarias de los concejos municipales o distritales, o de las juntas administradoras locales, deben celebrarse por lo menos dos sesiones en las que se considerarán

 CONCEJO DE BOGOTÁ, D.C.	PROCESO GESTIÓN JURÍDICA	CÓDIGO: GJR-FO-001
	CONCEPTO JURÍDICO	VERSIÓN: 01
		VIGENCIA: 13-Jun-2019
		PÁGINA 2 DE 6

los asuntos que los residentes en el municipio, distrito, localidad, comuna o corregimiento, soliciten sean estudiados y sean de competencia de la corporación respectiva.” (subrayado fuera de texto). En los artículos subsiguientes de la Ley 134 de 1994 se regula lo relativo al desarrollo de este mecanismo de participación ciudadana.

Posteriormente fue expedida la Ley 1757 de 2015¹, en cuyos artículos 22 a 30 se regula el cabildo abierto, señalando, entre otros aspectos, las materias que pueden ser objeto de este mecanismo de participación ciudadana, el orden en que debe desarrollarse, la oportunidad y condiciones para su realización, la divulgación de la realización, las reglas sobre la intervención de los ciudadanos y las autoridades y la obligación de responder las solicitudes planteadas en el curso del cabildo.

Esta última Ley, dispone: **“Artículo 22. Cabildo Abierto. En cada período de sesiones ordinarias de las asambleas departamentales, los concejos municipales o distritales, o de las Juntas Administradoras Locales, podrán celebrarse cabildos abiertos en los que, por iniciativa de un número no inferior al cinco por mil de los ciudadanos del censo electoral del respectivo departamento, municipio, distrito, localidad o comuna, se considerarán los asuntos que los residentes soliciten sean estudiados, siempre ,y cuando sean de competencia de la respectiva corporación. Es obligación del alcalde o gobernador, según sea el caso, asistir al cabildo abierto.”** (subrayado fuera de texto).

Ahora bien, respecto a la aprobación de los planes de ordenamientos territorial, la normatividad específica establece en lo pertinente lo siguiente:

Ley 388 de 1997²:**“Artículo 25. Aprobación de los planes de ordenamiento. El proyecto de plan de ordenamiento territorial, como documento consolidado después de surtir la etapa de la participación democrática y de la concertación interinstitucional de que trata el artículo precedente, será presentado por el alcalde a consideración del concejo municipal o distrital, dentro de los treinta (30) días siguientes al recibo del concepto del Consejo Territorial de Planeación. En el evento de que el concejo estuviere en receso, el alcalde deberá convocarlo a sesiones extraordinarias. Toda modificación propuesta por el concejo deberá contar con la aceptación de la administración.”** (subrayado fuera de texto).

Ley 810 de 2003³: **“Artículo 12. Los Concejos Municipales y Distritales podrán revisar y hacer ajustes a los Planes de Ordenamiento Territoriales ya adoptados por las entidades territoriales y por iniciativa del alcalde.**

Si el concejo no aprueba en noventa (90) días calendario la iniciativa, lo podrá hacer por decreto el alcalde.”

Decreto 1077 de 2015⁴: **“Artículo 2.2.2.1.2.2.6. Aprobación de los Planes de Ordenamiento Territorial (POT) o su revisión. El proyecto de Plan de Ordenamiento Territorial (POT), como documento consolidado una vez surtida la participación democrática y la concertación interinstitucional, será presentado por el alcalde a consideración del concejo municipal o distrital,**

¹ “Por la cual se dictan disposiciones en materia de promoción y protección del derecho a la participación democrática”

² “Por la cual se modifican la Ley 9ª de 1989 y la Ley 3ª de 1991 y se dictan otras disposiciones”.

³ “Por medio de la cual se modifica la Ley 388 de 1997 en materia de sanciones urbanísticas y algunas actuaciones de los curadores urbanos y se dictan otras disposiciones.”

⁴ “Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Vivienda, Ciudad y Territorio.”

 CONCEJO DE BOGOTÁ, D.C.	PROCESO GESTIÓN JURÍDICA	CÓDIGO: GJR-FO-001
	CONCEPTO JURÍDICO	VERSIÓN: 01
		VIGENCIA: 13-Jun-2019
		PÁGINA 3 DE 6

dentro de los treinta (30) días hábiles siguientes, contados a partir de la radicación del concepto del Consejo Territorial de Planeación. En el evento en que el concejo estuviere en receso, el alcalde deberá convocarlo a sesiones extraordinarias. Toda modificación propuesta por el concejo deberá contar con la aceptación por escrito de la administración municipal o distrital.

(...)

Parágrafo 2°. *De conformidad con lo establecido en el artículo 2° de la Ley 507 de 1999, los concejos municipales o distritales celebrarán obligatoriamente un cabildo abierto previo al estudio y análisis del proyecto de Plan de Ordenamiento Territorial (POT) o su revisión o modificación, para lo cual, su citación se efectuará directamente por la corporación.*” (subrayado fuera de texto).

De la revisión del contenido de las normas antes referidas es claro que el mecanismo de participación ciudadana del cabildo abierto que debe celebrarse para el estudio y análisis de los Planes de Ordenamiento Territorial es una obligación impuesta por la Ley 507 de 1999, lo cual hace que este difiera de los cabildos abiertos que realizan los concejos distritales y municipales por petición de la ciudadanía.

Este mismo punto de vista fue expresado el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, en sentencia del 26 de noviembre de 2020⁵, en la cual señaló:

“De lo anterior, se puede advertir, por una parte, que los artículos 81 y 82 de la Ley 134 de 1994, regulan la oportunidad y la facultad que tiene la ciudadanía para solicitar ante la administración, la celebración de un Cabildo Abierto en términos generales, es decir, para cualquier asunto que se considere de interés o de importancia por parte de la comunidad y, por la otra, encontramos que el artículo 2 de la Ley 507 de 1999, establece de manera obligatoria para la administración, la celebración de un Cabildo Abierto previo a la aprobación de los Planes de Ordenamiento Territorial.”

También ha dicho esa misma sección del Consejo de Estado que el cabildo abierto se debe convocar y realizar dentro del trámite de aprobación en el Concejo Municipal⁶.

Ahora bien, tanto el artículo 25 de la Ley 388 de 1997 como el artículo 2.2.2.1.2.2.6 del Decreto 1077 de 2015, previamente citados, determinan que el Plan de Ordenamiento Territorial debe ser presentado ante el Concejo dentro de los treinta (30) días siguientes al recibo del concepto del Consejo Territorial de Planeación y que *“En el evento de que el concejo estuviere en receso, el alcalde deberá convocarlo a sesiones extraordinarias.”*

De esta manera, la normativa específica que regula el trámite de expedición de los planes de ordenamiento territorial expresamente señala que, si al momento de su presentación ante el concejo municipal este se encuentra en receso, el alcalde **deberá** convocarlo a sesiones extraordinarias, luego se trata de un imperativo legal que deben cumplir los alcaldes municipales cuando radican el proyecto de acuerdo por fuera de las sesiones ordinarias del respectivo concejo municipal.

⁵ Radicación número 25000-23-24-000-2011-00765-02.

⁶ Sentencia del 19 de septiembre de 2019, radicación número: 63001-23-31-000-2010-00336-02.

 CONCEJO DE BOGOTÁ, D.C.	PROCESO GESTIÓN JURÍDICA	CÓDIGO: GJR-FO-001
	CONCEPTO JURÍDICO	VERSIÓN: 01
		VIGENCIA: 13-Jun-2019
		PÁGINA 4 DE 6

Al permitirse que los concejos distritales o municipales se ocupen durante las sesiones extraordinarias del estudio del proyecto de acuerdo mediante el cual se aprueba, revisa o ajusta el POT, ello implica que todos los trámites que deben realizar los concejos para llegar a la aprobación de ese proyecto de acuerdo puedan ser realizados en el curso de las sesiones extras. Es decir, en el caso particular del Concejo Bogotá, durante las sesiones extraordinarias puede realizarse la radicación del proyecto de acuerdo, la designación de ponentes, el informe de las ponencias, el primer y segundo debate de dicho proyecto y demás actividades que contempla el Reglamento Interno de esta Corporación.

En el mismo sentido, el cabildo abierto que debe celebrar el Concejo durante el trámite de aprobación del proyecto de acuerdo, como actividad especial, prevista por la Ley 507 de 1999 para este tipo de proyectos, también puede realizarse durante las sesiones extras, pues se trata de una imposición legal adicional que debe surtir el trámite de este proyecto de acuerdo en atención a la materia del mismo.

Es importante tener en cuenta que, como lo establece el artículo 10 del Decreto Ley 1421 y el artículo 42 del Reglamento Interno, sin perjuicio de su función de control político, *“Durante el período de sesiones extraordinarias el Concejo únicamente se ocupará de los asuntos que el Alcalde someta a su consideración”*, por lo que siendo convocado el Concejo de Bogotá a sesiones extraordinarias entre el 10 de septiembre y el 31 de octubre de 2021 para ocuparse del trámite del proyecto de acuerdo que adopta la revisión general del POT, puede realizar todas las actuaciones que implica dicho trámite, incluyendo la celebración del cabildo abierto de que trata el artículo 2 de la Ley 507 de 1999.

Lo anterior puesto que, para garantizar el derecho a la participación ciudadana, el cabildo abierto debe realizarse antes de que se rindan las ponencias para primer debate, de tal forma que las intervenciones de la ciudadanía tengan la posibilidad de ser consideradas en el informe de los ponentes.

Una conclusión diferente, es decir que el cabildo abierto no pueda realizarse durante las sesiones extraordinarias, implicaría, en el caso concreto del Proyecto de Acuerdo No. 413 de 2021 *“Por el cual se adopta la revisión general del Plan de Ordenamiento Territorial de Bogotá D.C.”*, para cuyo trámite fue convocado el Concejo de Bogotá a sesiones extraordinarias⁷, que la segunda sesión del cabildo abierto solo podría realizarse a más tardar el 8 de noviembre de 2021⁸, reduciéndose el término legal que tiene el Concejo para estudiar el POT de 90 a 31 días. Además, es un despropósito que se convoque al Concejo a sesiones extraordinarias durante 42 días (del 10 de septiembre al 31 de octubre de 2021) para que se ocupe del trámite de un proyecto de acuerdo pero que una actividad obligatoria que comprende dicho trámite no pueda realizarse en ese periodo de sesiones.

En el Concepto 2162 de 2013 del Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil del 2 de septiembre de 2013 (Rad. No. 11001-03-06-000-2013-00397-00) se indicó que *“... Si el Concejo en primer debate no tomó ninguna decisión sobre el proyecto de acuerdo de revisión del POT, al término de las sesiones ordinarias o extraordinarias, esto es, ni lo aprobó ni lo negó, el proyecto no será archivado, pues debe continuar su curso en las siguientes sesiones ordinarias hasta*

⁷ Decreto 329 del 6 de septiembre de 2021.

⁸ Las siguientes sesiones ordinarias del Concejo de Bogotá inicia el 1 de noviembre de 2021.

 CONCEJO DE BOGOTÁ, D.C.	PROCESO GESTIÓN JURÍDICA	CÓDIGO: GJR-FO-001
	CONCEPTO JURÍDICO	VERSIÓN: 01
		VIGENCIA: 13-Jun-2019
		PÁGINA 5 DE 6

completar el término de los 90 días calendario que establece el artículo 12 de la ley 810 de 2003...”, de lo cual queda claro que es viable que el Concejo apruebe o niegue el proyecto de acuerdo del POT durante el periodo de sesiones ordinarias o extraordinarias en que este se presentó, lo cual implica que para adoptar la decisión en cualquiera de esos sentidos, necesariamente debió haber celebrado previamente el cabildo abierto durante esas sesiones que pueden ser ordinarias o extraordinarias.

De otro lado, en cuanto al Auto del Tribunal Administrativo de Cundinamarca⁹ que confirmó el Auto mediante el cual el Juzgado Primero Administrativo de Facatativá decretó la suspensión provisional de los efectos del Acuerdo mediante el cual se adoptó el ajuste del Plan Básico de Ordenamiento Territorial del municipio de Villeta, tal decisión se fundamentó en que *“la convocatoria a cabildo abierto se realizó por parte del Concejo Municipal el día veintiuno (21) de junio de 2017 mediante la Resolución No. 017, para ser realizado el siete (7) de julio de 2017 (es decir, durante el periodo de sesiones extraordinarias convocadas por el Alcalde Municipal de Villeta¹) y no, por no menos al cinco por mil de los ciudadanos del censo electoral del municipio de Villeta y con quince (15) días de anticipación a la fecha de iniciación del periodo de sesiones, por lo que se realizó por parte del A-quo una valoración entre el acto administrativo demandado y las leyes invocadas como violadas, cumpliendo con ello, el requisito que exige la ley para poder suspender los efectos de un acto administrativo demandado a través de la cautela.”*

Con el respeto que amerita esa decisión judicial, ello resulta contrario a lo indicado por la Ley 507 de 1999, en la medida deja en manos de la ciudadanía la convocatoria a la realización del cabildo abierto previo para el estudio y análisis de los Planes de Ordenamiento Territorial, convirtiendo una obligación legal que deben cumplir los concejos municipales en una discrecionalidad ciudadana.

Aun así, debemos tener en cuenta que ese Auto del Tribunal Administrativo de Cundinamarca se trata de una medida provisional, la cual no implica prejuzgamiento como expresamente lo dispone el artículo 229 de la Ley 1437 de 2011, por lo que esa decisión no constituye una sentencia judicial en firme, que eventualmente si podría constituir un precedente a tener en cuenta para la realización del cabildo abierto que le corresponde adelantar a esta Corporación en el trámite del proyecto de acuerdo del POT.

Al contrario, en la sentencia de segunda instancia del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera, Subsección “A”, proferida el 27 de octubre de 2016 dentro del proceso No. 258993333001201400722-02, la cual si se trata de una decisión judicial que hace tránsito a cosa juzgada, se deja claro que el cabildo abierto que debe celebrarse en el trámite del proyecto de acuerdo de modificación del POT puede realizarse durante las sesiones extraordinarias. En efecto allí se señaló:

4.5.1.1. Primer cargo: De conformidad con lo establecido en el artículo 81 de la Ley 134 de 1994, el cabildo abierto solo procede cuando el Concejo Municipal se encuentre en sesiones ordinarias y los habitantes del municipio hubieren solicitado la revisión del proyecto?

⁹ Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera, Subsección “A”, proceso No. 25269-3333-001-2019-00014-01, Auto del 4 de febrero de 2021.

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

Sobre este cargo en particular, la Sala reitera los argumentos expuestos en providencia de treinta y uno (31) de agosto de dos mil quince (2015)¹⁰ en la cual se resolvió el recurso de apelación del auto con el cual se decretó la medida cautelar de suspensión provisional del Acuerdo 014 de 26 de diciembre de 2011. En dicha oportunidad se dijo:

“Frente a este punto es preciso señalar que si bien el apoderado del Municipio de Cogua consideró que en el presente caso el análisis de la suspensión provisional también debía involucrar al artículo 81 de la Ley 134 de 1994, lo cierto es que el artículo 2 de la Ley 507 de 1999 habla puntual y específicamente de la obligatoriedad de convocar el cabildo cuando se realice el estudio y análisis de los planes de ordenamiento territorial, sin especificar si el mismo se restringía cuando el estudio se daba en sesiones extraordinarias, mientras que el artículo 81 ya referido habla de la oportunidad de convocar un cabildo abierto de manera genérica. En este sentido no debe olvidarse que el cabildo abierto puede convocarse para cualquier asunto que despierte un interés en la comunidad, pero como en el presente caso estamos frente a un asunto relacionado con la modificación del Plan de Ordenamiento Territorial, es evidente que en estas condiciones, la norma especial es la contenida en el artículo 2 de la Ley 507 de 1999, pues tal como ya se indicó, la misma habla de la convocatoria del cabildo cuando se discuta el plan de ordenamiento territorial, sin necesidad de que algún ciudadano eleve alguna clase de solicitud para el efecto. (...) (negrilla fuera de texto)

El cargo no prospera.

4. CONCLUSIONES

Con fundamento en las consideraciones expuestas, esta Dirección Jurídica conceptúa que, habiendo sido convocado el Concejo de Bogotá a sesiones extraordinarias entre el 10 de septiembre y el 31 de octubre de 2021 para ocuparse del trámite del proyecto de acuerdo *“Por el cual se adopta la revisión general del Plan de Ordenamiento Territorial de Bogotá D.C.”*, es viable que durante esas sesiones extraordinarias se realice el cabildo abierto de que trata el artículo 2 de la Ley 507 de 1999.

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