

 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

CONCEJO DE BOGOTA 26-04-2022 05:38:55 A Contestar Cite Este Nr.:2022IE5619 O 1 Fol:6 Anex:0 ORIGEN: Origen: Sd:98 - DIRECCION JURIDICA/FUENTES FERNANDEZ R DESTINO: 201 OFICINA 201/SARMIENTO ARGUELLO MANUEL JOSE ASUNTO: CONCEPTO IMPROCEDENCIA DE RECUSACIÓN - PROYECTO DE OBS: CD-ALA
--

PARA: **HONORABLES CONCEJALES**

DE: **Dirección Jurídica**

ASUNTO: **Improcedencia de recusación – proyecto de acuerdo 163 de 2022**

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 por parte de algunos Concejales y solicitud del Presidente de la Corporación en la sesión Plenaria del 26 de abril de 2022.

1. SITUACIÓN PLANTEADA

Con ocasión del escrito con radicado 2022ER6409 del 25 del abril de 2022, mediante el cual el señor Juan Felipe Henao Aguilar manifiesta que recusa al concejal Luis Carlos Leal Angarita, porque no se declaró impedido para participar en el debate del Proyecto de Acuerdo No. 163 de 2022 *“Por medio del cual se aprueba el ingreso del Distrito Capital a la Región Metropolitana Bogotá-Cundinamarca y se dictan otras disposiciones”*, a pesar de que presentó una acción de tutela frente al trámite de dicho proyecto.

Ante dicho escrito, el Presidente del Concejo de Bogotá solicita que se rinda concepto jurídico en el que se indique si dicho escrito cumple con los requisitos de las recusaciones a la luz de la modificación al Reglamento Interno efectuada mediante el Acuerdo 837 de 2011, advirtiendo que el día 25 de abril de 2022 la Mesa Directiva dio traslado del escrito de recusación al concejal Luis Carlos Leal Angarita.

2. PROBLEMAS JURÍDICOS

¿El escrito presentado por el señor Juan Felipe Henao Aguilar cumple con los requisitos exigidos para toda recusación por el artículo 118¹ del Reglamento Interno del Concejo de Bogotá?

¿La Plenaria de la Corporación puede rechazar por improcedente un escrito de recusación que no cumple con los requisitos exigidos por el Reglamento Interno del Concejo de Bogotá?

3. CONSIDERACIONES

Los concejales de Bogotá en su condición de servidores públicos son sujetos de las causales de impedimento y recusación previstas en el artículo 11 de la Ley 1437 de 2011 – Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, teniendo en cuenta que se trata de una autoridad de carácter administrativa conforme con lo señalado por el decreto 1421 de 1993 en su artículo 8 y con lo reglado en la Constitución Política en su artículo 312.

El artículo 118 del Acuerdo 741 de 2019 - Reglamento Interno de la Corporación², en concordancia con el artículo 12 de la Ley 1437 de 2011, expresamente determinan que tanto la radicación de un impedimento por parte de un concejal, como la presentación de una recusación, tienen el efecto inmediato de suspender el trámite de la actuación administrativa que le corresponde adelantar a quien se declara impedido o frente a quien se presenta la recusación. Para el caso particular del Concejo de Bogotá esto implica que el trámite del proyecto de acuerdo o de la proposición de control político, respecto de los

¹ Modificado por el artículo 21 del Acuerdo 837 de 2022.

² Modificado por el artículo 21 del Acuerdo 837 de 2022.

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

cuales versa el impedimento o la recusación, debe suspenderse hasta tanto la Plenaria de la Corporación decida sobre los mismos.

Dada la implicación que tiene la presentación de una recusación frente al trámite de la correspondiente actuación administrativa, hay ciertos requisitos que debe cumplir el escrito de recusación, como bien lo señaló la Sección Quinta del Consejo de Estado en el Auto del 12 de marzo de 2020 (Radicación: 11001-03-28-000-2020-00009-00)³, en el cual señaló que “(...) que la autoridad competente una vez tiene conocimiento de una recusación, verifique si cumple con los requisitos mínimos para catalogarse como tal, los cuales se según se desprende de los artículos 11 y 12 de la Ley 1437 de 2011 (tratándose de actuaciones administrativas) corresponden al (I) señalamiento del servidor público o particular que ejerce función pública sobre el que recae el reproche y, (II) las razones por las que se estima que respecto de aquél existe un conflicto entre el interés particular y el general, razones que deben estar encaminadas a ilustrar jurídica y probatoriamente si es del caso, la configuración de las causales de impedimento legalmente establecidas

95. A los mencionados requisitos debe añadirse a la luz del artículo 16 de la Ley 1437 de 2011, que describe las pautas mínimas que debe contener una solicitud, la identificación del solicitante (salvo que exista una justificación seria y creíble del peticionario para mantener la reserva de su identidad³⁷), en tanto tal exigencia (I) permite precisar el titular del derecho de petición que debe garantizarse y (II) reviste de seriedad su ejercicio, “pues obliga a que quien lo suscribe se haga responsable de las afirmaciones que realice en sustento del mismo e impide que se utilice para afectar impunemente derechos de terceros como el buen nombre o la honra³⁸”, como lo precisó la Corte Constitucional en la sentencia C-951 de 2014.

96. Efectivamente, si no se identifica la persona que formula ésta, salvo que exista una justificación seria y creíble del peticionario para mantener la reserva de su identidad, prima facie no es posible predicar que con la recusación se está efectuando en ejercicio legítimo y responsable del derecho de petición, aunque eventualmente podrían afectarse los derechos de terceros, verbigracia, los recusados y las personas interesadas en la actuación administrativa.

(...)

98. **En ese orden de ideas, si un escrito formalmente denominado recusación no cumple con los requisitos antes señalados, en criterio de la Sala es válido que al mismo no se le dé el trámite ni se le atribuyan los efectos propios de una recusación, en especial la suspensión de la actuación administrativa, so pena de que se vean afectados los destinatarios de éstas con ocasión de peticiones que no reúnen las condiciones mínimas para su estudio de fondo.** (Negrita y subraya fuera del texto original).

Ahora bien, el trámite de las recusaciones en el Concejo de Bogotá está regulado en el artículo 118 del Reglamento Interno de la Corporación – Acuerdo 741 de 2019, modificado por el artículo 21 del Acuerdo 837 de 2022, así:

ARTÍCULO 118.- TRÁMITE DE LOS IMPEDIMIENTOS Y DE LAS RECUSACIONES. Cuando para el Concejal exista interés o beneficio particular y directo en la decisión, este deberá declararse impedido de participar en los debates o votaciones respectivas.

En caso de posible impedimento, desde su conocimiento y hasta dentro de los tres (3) días hábiles siguientes, el Concejal comunicará el asunto mediante escrito motivado dirigido al Presidente de la Corporación.

Recibida la comunicación del Concejal, el Presidente de la Corporación la someterá a consideración de la Plenaria, desde el mismo día de su presentación sin exceder los diez (10) días hábiles siguientes a la fecha de su recibo.

³ En el mismo sentido pueden consultarse la Sentencia de 04 de agosto de 2016. C.P. Carlos Enrique Moreno Rubio. Radicación 2015-0054-00 y la Sentencia del 16 de septiembre de 2021, Radicación número: 11001-03-28-000-2020-00076-00 (11001-03-28-000-2020-00075-00).

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

(...)

Quien tenga conocimiento de una causal de impedimento de algún Concejal que no se haya comunicado oportunamente a la Corporación, podrá recusarlo.

Toda recusación deberá presentarse por escrito y contener los siguientes requisitos:

1. *La identificación del recusante, salvo que exista una justificación seria y creíble en el escrito de recusación, para mantener la reserva de su identidad.*
2. *La identificación del Concejal recusado.*
3. *Los hechos en que se fundamenta, junto con los elementos probatorios que considere necesarios para soportarla.*
4. ***La causal taxativa en la que se subsume*** y las razones por las cuales se configure. (Negrita y subraya fuera del texto original).

*Recibido el escrito de recusación, la Mesa Directiva lo remitirá al Concejal recusado, ***para que manifieste si acepta o no la causal invocada*** desde el mismo día de su comunicación sin exceder los 5 días hábiles siguientes a la fecha de su formulación. (Negrita y subraya fuera del texto original).*

De conformidad con la Constitución, la ley y el presente Reglamento, el Presidente de la Corporación continuará con el respectivo trámite.

La actuación administrativa se suspenderá desde la manifestación del impedimento o desde la presentación de la recusación, hasta cuando se decida.

(...)

De acuerdo con el artículo que se acaba de citar, ante un conflicto de interés el respectivo concejal debe presentar el correspondiente impedimento desde su conocimiento y hasta dentro de los tres (3) días hábiles siguientes, para que la Plenaria de la Corporación se pronuncie sobre el mismo. Si el concejal no presenta el impedimento en la oportunidad señalada, ante tal omisión ello habilita a que cualquier persona pueda recusarlo.

El Reglamento Interno exige que toda recusación debe ser presentada por escrito y cumplir con los siguientes 4 requisitos:

1. Identificación del recusante. Se admiten escritos anónimos, siempre y cuando en el escrito se indica una justificación seria y creíble para mantener la reserva de su identidad.
2. Identificación del concejal contra quien se presenta la recusación.
3. Hechos y elementos probatorios, si proceden, que sustentan la recusación.
4. **La causal taxativa de recusación** y las razones de su configuración.

La Ley 1437 de 2011- CPACA también determina en su artículo 12 sobre las recusaciones que ***“Cuando cualquier persona presente una recusación, el recusado manifiestará si acepta o no la causal invocada, ...”***

Así las cosas, es claro que el Reglamento Interno del Concejo, entre otros requisitos, exige que el escrito de toda recusación debe indicar la **causal taxativa** en la que se subsume, siendo este el único elemento sobre el que le corresponde pronunciarse al concejal recusado, pues la norma determina que se le corre traslado al concejal ***“para que manifieste si acepta o no la causal invocada”***.

Sobre el concepto taxativo, la RAE lo define como *“Que limita, circunscribe y reduce un caso a determinadas circunstancias.”* y *“Que no admite discusión.”* Así mismo, la

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

Enciclopedia jurídica define dicho concepto así: *“Dícese de todo enunciado de proposiciones o supuesto de hecho, con sentido limitativo; es decir, que no es susceptible de ampliarse. Es lo contrario de ejemplificativo o enunciativo. En general, el carácter taxativo de una norma legal se determina en forma expresa mediante expresiones como “únicamente”....., “Exclusivamente”....., Etcétera. Riguroso, estricto, literal, porque limita y circunscribe a los términos y circunstancias expresamente indicados.”*

Por lo anterior, cuando el Reglamento Interno exige que todo escrito de recusación debe contener la causal taxativa en la que se subsume la recusación, ello quiere decir que de manera expresa, sin que deje lugar a ninguna duda o interpretación, el escrito debe señalar la causal en la que se encuentra inmerso el concejal, es decir, no le está dado al sujeto que resuelve la recusación bajo ninguna circunstancia adecuar de forma alguna el escrito presentado a alguna de las causales descritas en la norma.

En esa medida el señalamiento expreso de la causal de recusación es un requisito indispensable del escrito de recusación y además constituye el único elemento sobre el que le corresponde pronunciarse al concejal recusado. Por tanto, si el escrito de recusación no contiene de manera taxativa alguna de las causales de recusación, no cumple con los requisitos ya mencionados, y como consecuencia de ello, para el concejal recusado no existe objeto sobre el cual pronunciarse por sustracción de materia.

Ahora bien, revisado el escrito de recusación (radicado 2022ER6409 del 25-04-2022 con alcance 2022ER6422 del 25-04-2022) presentado por el señor JUAN FELIPE HENAO AGUILAR contra el concejal LUIS CARLOS LEAL ANGARITA, frente a los requisitos exigidos para toda recusación, tenemos que:

1. Identificación del recusante. Aunque el recusante se identifica como JUAN FELIPE HENAO AGUILAR, con cédula de ciudadanía No 1073.513.887 de Funza, Cundinamarca (el nombre y la cédula si corresponden), ponemos de presente que, de acuerdo a lo manifestado en la plenaria de hoy (27-04-2022), el día de ayer el Presidente del Concejo se comunicó con el referido señor al número de celular 3015153815, quien le indicó que él no había presentado dicha recusación. Esta situación fue constatada por el Primer Vicepresidente debido a que la llamada fue puesta en altavoz. Posteriormente, el Presidente del Concejo se volvió a comunicar con él para pedirle que asistiera al Concejo a pronunciarse sobre la recusación, pero en esta ocasión el referido señor, cambiando de parecer, manifestó que él si interpuso la recusación y que iba a radicar una nueva comunicación ratificándola. Esta situación le consta al Segundo Vicepresidente.

Adicional a ello, revisada las firmas de los dos escritos presentados por quien dice llamarse JUAN FELIPE HENAO AGUILAR, se observa que presuntamente que aun cuando los documentos fueron suscritos el mismo día de ayer (25-04-2022), dichas firmas en apariencia no coinciden, como tampoco lo correos electrónicos de contacto enunciados: en el primer escrito se indica juanfelipe290@gmail.com y en el segundo juanfelipe290@gmail.com. Ninguno de estos dos correos electrónicos coinciden con el correo electrónico del cual fueron enviados los escrito, el cual es juanfelipe290h@gmail.com

En tal medida no posible determinar con total certeza la identidad de la persona que presentó la recusación. Ahora bien, es preciso aclarar que esta facultad para dilucidar dicha situación, tal y como se manifestó por parte de esta oficina en la sesión, le corresponderá a la autoridad judicial competente determinar grafológicamente si las firmas fueron elaboradas por el mismo autor.

2. Identificación del concejal contra quien se presenta la recusación: Se cumple pues se señala al concejal Luis Carlos Leal Angarita.

3. Hechos y elementos probatorios: Indica una noticia que salió en la emisora WRadio sobre una supuesta tutela que presentó el concejal Luis Carlos Leal Angarita, sin embargo, a la fecha en la Dirección Jurídica no se ha recibido notificación de ningún juzgado sobre alguna tutela interpuesta por el referido concejal, es decir, que esta Corporación no ha sido vinculada de manera a formal a la supuesta acción constitucional impetrada, a pesar de

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

que la publicación periodística citada en el escrito es de fecha 19 de abril de 2022 y el trámite de toda acción de tutela es expedito y sumario.

4. La causal taxativa de la recusación: En los escritos de recusación no se indica ninguna de las causales señaladas en el artículo 11 de la Ley 1437 de 2011, pues el texto se limita a señalar *“Siendo que el Honorable concejal ha presentado una acción Judicial que pretende frenar el trámite del Proyecto de Acuerdo No 165 de 2022, constituyendo un litigio o controversia contra las autoridades donde se tramita esta reglamentación normativa debe declararse impedido para conocer del trámite de la misma, hasta tanto esta controversia no sea resuelta.”* Expresión esta que en estricto sentido no se ajusta a ninguna de las causales establecidas en el artículo 11 de la Ley 1437 de 2011 y, como ya se mencionó con antelación no le está dado interpretarla al sujeto que la resuelve.

De acuerdo con lo antes señalado, el escrito presentado por el señor Juan Felipe Henao Aguilar no cumple con los requisitos 3 y 4 exigidos para toda recusación por el artículo 118 del Reglamento Interno del Concejo de Bogotá, modificado por el artículo 21 del Acuerdo 837 de 2022. Lo anterior, en primer lugar, porque son inciertos los supuestos hechos constitutivos de la recusación, en la medida que la presunta acción de tutela presentada por el concejal Luis Carlos Leal Angarita, a la fecha no ha sido notificada al Concejo de Bogotá. En segundo lugar, porque el escrito adolece de señalar la causal taxativa de recusación, requisito necesario y esencial para dar trámite a toda recusación.

Al no cumplir el escrito del señor Juan Felipe Henao Aguilar con los requisitos previstos para las recusaciones, no tiene la entidad suficiente para constituir una recusación, por lo que la Plenaria del Concejo de Bogotá no debe ocuparse de resolver de fondo dicha solicitud, sin embargo, si puede rechazar por improcedente esa solicitud⁴ y, como lo señaló el Consejo de Estado en la sentencia previamente citada, evitar que **“... se vean afectados los destinatarios de éstas con ocasión de peticiones que no reúnen las condiciones mínimas para su estudio de fondo.”**, lo que en este caso se concreta en garantizar el derecho que tiene el concejal Luis Carlos Leal Angarita a participar en el trámite del proyecto de acuerdo 163 de 2022 y que sus derechos no se vean conculcados por un tercero que quiera limitar el ejercicio de su derecho a intervenir en el debate.

Para finalizar, es preciso advertir de forma clara que el hecho de que la Mesa Directiva haya trasladado el escrito de recusación al concejal Luis Carlos Leal Angarita, para nada subsana el incumplimiento de requisitos de toda recusación, echados de menos en el escrito del señor Juan Felipe Henao Aguilar y que si le corresponde a la Mesa correr traslado de dicho escrito aun sin el lleno de los requisitos, en primer lugar, porque no es de competencia de la Mesa Directiva decidir de fondo o de forma la procedencia de una recusación, puesto que esta función le está dada a la plenaria del Concejo y, en segundo lugar, porque se estaría vulnerando el derecho que tiene el recusado de conocer el escrito en su contra que limitaría su derecho a participar en el debate.

4. CONCLUSIONES

Con fundamento en las consideraciones expuestas, esta dirección jurídica conceptúa que:

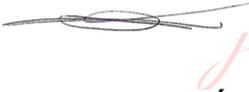
- El escrito presentado por el señor Juan Felipe Henao Aguilar no cumple con los requisitos 3 y 4 exigidos para toda recusación por el artículo 118 del Reglamento Interno del Concejo de Bogotá, modificado por el artículo 21 del Acuerdo 837 de 2022.
- Como consecuencia de lo anterior, la Plenaria de la Corporación puede rechazar por improcedente el escrito presentado por el señor Juan Felipe Henao Aguilar, en aras de garantizar que el concejal Luis Carlos Leal Angarita pueda participar en el trámite del proyecto de acuerdo 163 de 2022.

⁴ La Plenaria como competente para decidir de fondo los impedimentos y las recusaciones, también puede rechazar por improcedentes aquellos escritos de impedimentos y recusaciones que no reúnan los requisitos exigidos en el Reglamento Interno. Esto responde a la lógica del aforismo de *“quien puede lo más, puede lo menos”*.

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

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 quienes cumplen funciones administrativas constituyen simplemente un criterio orientador.

Cordialmente,


 Firmado digitalmente por
 Roberto Jose Fuentes Fernandez
ROBERTO JOSÉ FUENTES FERNÁNDEZ
 Director Jurídico

Proyectó: César Delgado, Dirección Jurídica 