



DESPACHO PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN

Radicación	Ius 2013-333108
Implicado:	Gustavo Francisco Petro Urrego
Cargo:	Alcalde Mayor de Bogotá
Quejoso:	CAMACOL
Fecha de hechos:	26 de agosto de 2013
Asunto:	Pliego de Cargos

Bogotá, D.C. 10 AGO 2015

Una vez perfeccionada la etapa de investigación disciplinaria y hecho el cierre de dicha etapa, este Despacho procede a evaluar la actuación adelantada en contra de Gustavo Francisco Petro Urrego, alcalde mayor de Bogotá, en los términos del artículo 161 de la Ley 734 de 2002.

1. ACTUACIÓN PROCESAL

El origen de la actuación disciplinaria se dio por el escrito presentado por el señor Javier Manuel Palacio Mejía, en su calidad de concejal del Distrito de Bogotá, el día 26 de septiembre de 2013, en el cual denunció la presunta extralimitación de funciones del Alcalde Mayor de Bogotá, D.C., en la expedición del Decreto 364 del 26 de agosto de 2013 por medio del cual se "Modifica excepcionalmente las normas urbanísticas del Plan de Ordenamiento Territorial de Bogotá D.C., adoptado mediante Decreto Distrital 619 de 2000, revisado por el Decreto Distrital 469 de 2003, y compilado por el Decreto Distrital 190 de 2004.

A este escrito se le unió el presentado por el señor Carlos Felipe Pinilla Acevedo, apoderado principal de la Cámara Regional de la Construcción de Bogotá D.C. y Cundinamarca (CAMACOL), quien manifestó su inconformidad por las diferencias encontradas entre el proyecto de acuerdo N° 118 de 2013 y el Decreto 364 del mismo año, expedido por el señor alcalde del distrito Gustavo Francisco Petro Urrego, haciendo el quejoso una extensa relación de los artículos modificados (folios 41 y 46, cuaderno original 1), además de las diferencias



contenidas en el plano de estructura ecológica principal anexo al proyecto de acuerdo N° 118 de 2013 (folios 46 a 49, cuaderno original 1).

Con fundamento en estos escritos, este despacho dispuso la apertura de una investigación disciplinaria en contra del señor Gustavo Francisco Petro Urrego, Alcalde Mayor de Bogotá D.C., conforme a lo que se plasmó en el auto del 16 de mayo de 2014, ordenándose la práctica de varias pruebas, que fueron evacuadas en su oportunidad procesal (folios 51 a 62, cuaderno original 1).

Por auto del 19 de agosto de 2014, se dispuso el cierre de la investigación disciplinaria, advirtiéndose que se otorgaba el recurso de reposición, en los términos de los artículos 111 y 113 de la Ley 734 de 2002 (folio 278, cuaderno original 2). Este auto de notificó por estado N° 041 del 21 de agosto de 2014 (folio 279, cuaderno original 2).

El auto de cierre fue objeto de impugnación por el apoderado del disciplinado, con el memorial allegado al expediente el 2 de septiembre de 2014, y que fue finalmente desatado por auto del 26 del mismo mes y año (folios 309 y 310 y 313 a 318, cuaderno original 2).

2. CONSIDERACIONES DEL DESPACHO

Se procede a hacer el análisis correspondiente en esta etapa procesal, con el fin de continuar con la actuación conforme al artículo 162 de la Ley 734 de 2000, para lo cual se acude a hacerse un recuento del proceso que se originó desde la presentación del proyecto de Acuerdo N° 118 de 2013,

2.1. Aspectos Generales sobre el trámite surtido por el proyecto de acuerdo N° 118 de 2013 en el Concejo de Bogotá D.C.

El 2 de mayo de 2013, la administración distrital radicó el proyecto de acuerdo N° 118 de 2013 *"Por medio del cual se modifican excepcionalmente las normas*



urbanísticas del Plan de Ordenamiento Territorial de Bogotá D.C., adoptado mediante Decreto Distrital N° 619 de 2000, revisado por el Decreto Distrital 469 de 2003 y compilado por el Decreto 190 de 2004", ante la Secretaría General del Concejo de Bogotá, conforme lo dispone el artículo 67 del Acuerdo N° 348 de 2008:

"ARTÍCULO 67.- RADICACIÓN

. Todo proyecto de Acuerdo, podrá ser radicado en cualquier época y se considerarán en los periodos de sesiones ordinarias, sin perjuicio de aquellos incluidos por el Alcalde, dentro de las sesiones extraordinarias.

Los proyectos de Acuerdo deben ser radicados en la Secretaría General en original y medio magnético, con el objeto de ser publicados en la red interna y en los Anales del Concejo para conocimiento y consulta de los Concejales y los ciudadanos interesados.

El Presidente del Concejo, según la materia de que trate el proyecto de Acuerdo, lo repartirá a la respectiva Comisión Permanente para primer debate, dentro de los tres (3) días hábiles siguientes a su radicación."

El documento fue dirigido al doctor Mauricio Acosta González, Secretario General del Concejo de Bogotá D.C., con oficio 2214200 del 2 de mayo de 2013, adjuntando la exposición de motivos, los anexos POT, Cartografía, Documento Técnico de Soporte, la Memoria Justificativa y Documento Resumen y el Documento de Seguimiento y Evaluación (folios 1 a 1032, tomos 1 a 4).

El proyecto de acuerdo distrital N° 118 de 2013 fue repartido a la Comisión Primera Permanente del Plan de Desarrollo y ordenamiento Territorial, conforme a las competencias señaladas en el artículo 34 del Acuerdo N° 348 de 2008, que señala:

"ARTÍCULO 34.- COMISIÓN PRIMERA PERMANENTE DEL PLAN DE DESARROLLO Y ORDENAMIENTO TERRITORIAL.-

Es la encargada de ejercer la función normativa y de control político al cumplimiento de los objetivos misionales de los sectores de planeación, ambiente, movilidad, hábitat, en la estructura de la Administración Pública Distrital y en especial sobre los siguientes asuntos:

(...)



3. Aprobación, seguimiento y control del Plan General de Ordenamiento Territorial del Distrito Capital.

En la Comisión Primera, de acuerdo al memorando del 3 de mayo de 2013, se informó que después de sorteo público, fueron designados como ponentes del proyecto de Acuerdo N° 118 de 2013 los Honorables Concejales Diego Ramiro García Bejarano, Miguel Uribe Turbay y Diana Alejandra Rodríguez Cortés, esta última como coordinadora (folio 1259, tomo 5).

El 10 de mayo de 2013, el doctor Diego García Bejarano, como concejal ponente, solicitó al Secretario de la Comisión Primera una prórroga para la presentación de la ponencia del proyecto de Acuerdo N° 118 de 2013, en los términos del artículo 72 del Acuerdo N° 348 de 2013, argumentando en su solicitud la necesidad de que su análisis incorpore como insumos el cabildo abierto citado por el Concejo Distrital el 15 de mayo del mismo año y la audiencia pública, que con fundamento a la Ley 134 de 1994, se citó para dar respuesta a los planteamientos y solicitudes de la ciudadanía (folio 1270, Tomo 5). Dicha prórroga fue autorizada por el Presidente de la Comisión, señalando como fecha de presentación de la ponencia el 27 de mayo de 2013 (folio 1272, Tomo 5).

Posteriormente, los concejales Miguel Uribe Turbay y Diana Alejandra Rodríguez Cortés, hacen lo propio solicitando la prórroga para presentar ponencia, a través de sendos memorandos del 20 de mayo de 2013 (folios 1277 y 1278, tomo 5), los cuales son contestados positivamente por el Presidente de la Comisión y fija como fecha el 30 de mayo de 2013 para presentar ponencia (folios 1279 y 1280, tomo 5).

El resultado de las ponencias presentadas el 30 de mayo de 2013 fue así: los concejales Diana Alejandra Rodríguez Cortés y Diego Ramiro García Bejarano rindieron ponencia positiva para el primer debate sobre el proyecto de acuerdo N° 118 de 2013, con algunas modificaciones (Tomo 6 y folios 1733 a 1906, tomo 7); y el concejal Miguel Uribe Turbay rindió ponencia negativa para el primer debate del proyecto de acuerdo N° 118 de 2013, al considerar que el proyecto estudiado, además de no mejorar el actual Plan de Ordenamiento Territorial,



atentaba contra el desarrollo productivo, social y ambiental de la ciudad (folios 1907 a 2101, tomo 7).

En el curso de las sesiones ordinarias, el Alcalde Mayor de Bogotá D.C, a través del Decreto 246 del 6 de junio de 2013, convocó al Concejo de Bogotá D.C., a sesiones extraordinarias durante el período comprendido entre el 10 de junio y el 31 de julio del año 2013, con el fin de que se agotara el término legal de noventa (90) días para que el ente corporativo tramitara y aprobara el proyecto de acuerdo que revisa o modifica el Plan de Ordenamiento Territorial, conforme a lo que determina el artículo 12 de la Ley 810 de 2003 (folios 1258 y 1259, Anexo N° 2).

Sin embargo, la sesión ordinaria en la que se debatió la modificación excepcional del POT Distrital, se llevó a cabo el 7 de junio de 2013, en la cual un buen número de concejales tuvieron su intervención con argumentaciones variadas, entre las que se cuenta la del concejal Jorge Durán Silva quien hizo alusión a una supuesta "amenaza" de la alcaldía distrital al señalar que si no se adopta el Plan de Ordenamiento Territorial lo adoptaría mediante decreto, haciendo el concejal las advertencias sobre un posible desconocimiento de la constitución y la ley (folio 1266, anexo N° 2).

En la misma sesión, el concejal Darío Fernando Cepeda Peña solicita que el proyecto se someta a votación, interponiendo la moción de suficiente ilustración, la cual es votada nominalmente, siendo aprobada por 9 votos contra 6, cerrándose el debate y procediéndose a la votación nominal de la ponencia minoritaria negativa (folios 1275 y 1276, anexo N° 2). El resultado de la votación fue favorable para la ponencia negativa, la cual fue aprobada por nueve (9) votos contra 6 (seis) (folio 1280, cuaderno anexo 2).

A través de un escrito encabezado como memorando, con un registro de radicado del 7 de junio de 2013, los concejales Diana Alejandra Rodríguez Cortés y Diego García Bejarano presentaron una solicitud de reconsideración al proyecto de acuerdo N° 118 de 2013, en aplicación del artículo 73 del Acuerdo N° 348 de



2008, por la importancia que reviste la modificación excepcional del Plan de Ordenamiento Territorial (folios 1383 y 1384).

En sesión plenaria ordinaria del 9 de junio de 2013, se hizo alusión a dos documentos radicados en la Secretaría General del Concejo y que fueron incluidos en el orden del día. Sobre esto la concejala Diana Rodríguez Cortés señala que tiene el radicado del documento que propuso la reconsideración de la aprobación de la ponencia negativa del proyecto de acuerdo N° 118 de 2013 (folio 1285, cuaderno anexo 2). En la sesión se determinó que no procedía la reconsideración presentada (folio 1346, cuaderno anexo 2).

Como respuesta a lo anterior, la alcaldía distrital profirió el Decreto 254 del 11 de junio de 2013, mediante el cual se adicionaron asuntos para ser tramitados en las sesiones extraordinarias del Concejo de Bogotá D.C., convocadas mediante Decreto 246 de 2013, en el que se incluyó la continuación del trámite y la decisión de la reconsideración presentada al proyecto de acuerdo N° 118 de 2013, el cual fue negado en primer debate (folios 1350 y 1351, cuaderno anexo 2).

El 12 de junio de 2013, el Presidente del Concejo Distrital dio respuesta al recurso de reconsideración interpuesto por el doctor Guillermo Alfonso Jaramillo, para la época de los hechos Secretario de Gobierno de la alcaldía mayor de Bogotá. En la respuesta mencionada se advirtió que el recurso no contaba con los requisitos legales del artículo 73 del Acuerdo N° 348 de 2008, en especial a que el escrito del recurso se radicó previo a la adopción de la decisión de negar el proyecto en primer debate, por lo que se consideró extemporáneo (folios 1384 a 1388, cuaderno anexo 2)

Como consecuencia de lo antes dicho, el Concejo Distrital de Bogotá, D.C., en sesión extraordinaria del 13 de junio de 2013, procedieron a su no instalación por considerarles inconstitucionales e ilegales (folios 1352 a 1376, cuaderno anexo 2).



La concejala Diana Alejandra Rodríguez Cortés incoó una acción de tutela contra el Presidente de la Comisión Primera Permanente del Plan del Concejo de Bogotá, con el fin de que se amparara sus derechos al debido proceso y participación en política, en razón a la negativa de conocer el recurso de reconsideración por ella impetrado por la negativa a conocer la impugnación presentada en contra de la aprobación de la ponencia negativa para adoptar el proyecto de acuerdo N° 118 de 2013. Acción que fue resuelta por el Juzgado Treinta y Dos Penal del Circuito de Bogotá, negando la pretensión bajo la advertencia de la habilitación legal de la concejala para haber presentado el recurso oportunamente y del no demostrado perjuicio inminente (folios 1669 a 1674, cuaderno anexo 2).

El señor Gustavo Francisco Petro Urrego, alcalde mayor de Bogotá D.C., acudiendo al contenido del artículo 12 de la Ley 810 de 2003, la ley 902 de 2004, el artículo 6° del decreto 4002 de 2004, el numeral 4° del artículo 38 del Decreto Ley 1421 de 1993 y el numeral 1° del literal A del artículo 91 de la Ley 136 de 1994, profirió el Decreto N° 364 de 2013 *"Por el cual se modifican excepcionalmente las normas urbanísticas del Plan de Ordenamiento Territorial de Bogotá D.C., adoptado mediante Decreto Distrital 619 de 2000, revisado por el Decreto Distrital 469 de 2003 y compilado por el Decreto Distrital 190 de 2004"*, citando en la parte considerativa el aparente privilegio de opción para el Alcalde para que en un ejercicio discrecional adopte el decreto, si transcurridos noventa (90) días sin que el Concejo Distrital adopte la modificación del Plan de Ordenamiento Territorial (Anexo N° 3).

2.2. Identificación del autor de la falta y la denominación del cargo desempeñado para la época de la comisión de la conducta.

El señor Gustavo Francisco Petro, identificado con cédula de ciudadanía número 208.709 de Cagua (Cundinamarca), fue elegido como Alcalde Mayor de Bogotá para el período constitucional 2012-2015, según credencial expedida por los delegados del Consejo nacional Electoral de la Registraduría Distrital del Estado Civil el 30 de noviembre de 2011, y tomó posesión del cargo el día 1° de enero de



2012 ante el Juez Primero Civil Municipal de Bogotá, como dejó constancia la Subdirectora de Talento Humano de la Secretaría General de la Alcaldía Mayor de Bogotá D.C. (folio 90, cuaderno original N° 1).

2.3. Cargo.

El señor Gustavo Francisco Petro Urrego, en su condición de Alcalde Mayor de Bogotá, D.C., incumplió las normas constitucionales, legales y reglamentarias que le imponían el deber de acatar la decisión del Concejo Distrital en lo que se refiere a la aprobación de los proyectos de acuerdo puestos a consideración del cuerpo colegiado, comoquiera que adoptó de manera excepcional el Decreto N° 364 del 26 de agosto de 2013 *"Por el cual se modifican excepcionalmente las normas urbanísticas del Plan de Ordenamiento Territorial de Bogotá D.C., adoptado mediante Decreto Distrital 619 de 2000, revisado por el Decreto Distrital 469 de 2003 y compilado por el Decreto Distrital 190 de 2004"*, pese a que el Concejo Distrital en sesión ordinaria del 7 de junio de 2013 aprobó la ponencia negativa del proyecto de acuerdo.

Su conducta la sustentó en la aplicación de una figura jurídica que para el caso era improcedente, pues ésta condicionaba la adopción por decreto de la modificación excepcional de las normas urbanísticas del Plan de Ordenamiento Territorial, en los casos en que el Concejo omitiera la aprobación de alguna de las ponencias radicadas en el Concejo Distrital, dentro de un término legal preestablecido, contado a partir de la presentación del proyecto.

2.4. Normas presuntamente violadas.

De acuerdo a lo manifestado en el cargo, las normas presuntamente violadas son las siguientes:

2.4.1. Constitución Política de Colombia.

"Artículo 313. Corresponde a los concejos:"



(...)

"7. Reglamentar los usos del suelo..."

2.4.2. Decreto Ley 1421 de 1993. Estatuto Orgánico de Bogotá

"ARTÍCULO 12. Atribuciones. Corresponde al Concejo Distrital, de conformidad con la Constitución y a la ley:"

(...)

"5. Adoptar el Plan General de Ordenamiento Físico del territorio, el cual incluirá entre otras materias, la reglamentación de los usos del suelo y el desarrollo físico en las áreas urbanas y rurales. Con tal fin, dictará las normas que demanden los procesos de urbanización y parcelación, la construcción de vías y el equipamiento urbano."

2.4.3. Ley 388 de 1997. *"Por la cual se modifica la Ley 9 de 1989, y la Ley 2 de 1991 y se dictan otras disposiciones".*

"Artículo 26. Adopción de planes. Transcurridos sesenta (60) días desde la presentación del proyecto del plan de ordenamiento territorial sin que el concejo municipal o distrital adopte decisión alguna, el alcalde podrá adoptarlo mediante decreto.

2.4.4. Ley 810 de 2003. *"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."*

"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."

2.4.5. Decreto 2079 de 2003. *"Por el cual se reglamenta el artículo 12 de la Ley 810 de 2003."*

"Artículo 1°. Procedimiento para aprobar las revisiones. Las revisiones y ajustes a los Planes de Ordenamiento Territorial a que hace referencia el artículo 12 de la Ley 810 de 2003, se someterán a los mismos trámites de concertación, consulta y aprobación previstos en los artículos 24 y 25 de la Ley 388 de 1997."

"Parágrafo. En todo caso, la revisión y ajuste de los Planes de Ordenamiento o de alguno de sus contenidos procederá cuando se cumplan las condiciones y requisitos que para tal efecto se determinan en la Ley 388 de 1997 y en sus decretos reglamentarios."

2.4.6. Decreto 4002 de 2004. *"Por el cual se reglamentan los artículos 15 y 28 de la Ley 388 de 1997."*

"Artículo 8°. Adopción por decreto. Transcurridos noventa (90) días desde la presentación del proyecto de revisión del Plan de Ordenamiento Territorial o de alguno de sus contenidos al Concejo Municipal o Distrital sin que este la adopte, el Alcalde podrá adoptarla por decreto."

2.4.7. Acuerdo Distrital N° 348 de 2008. *"Por el cual se expide el reglamento interno del Concejo de Bogotá, Distrito Capital"*

"ARTÍCULO 80.- ARCHIVO"

"Serán archivados los proyectos de Acuerdo que no fueron discutidos al término de las sesiones en que fueron presentados. Podrán volverse a presentar si se desea que el Concejo se pronuncie sobre ellos. También serán archivados los proyectos de Acuerdo en los que se aprobó ponencia negativa en primero o segundo debate. Así mismo,



serán archivados los proyectos de Acuerdo que se encuentren en curso al terminar el período constitucional.”

2.4.8. Ley 734 de 2002

“Artículo 34. Deberes. *Son deberes de todo servidor público:*

“1. Cumplir y hacer que se cumplan los deberes contenidos en la Constitución, los tratados de Derecho Internacional Humanitario, los demás ratificados por el Congreso, las leyes, los decretos, las ordenanzas, los acuerdos distritales y municipales, los estatutos de la entidad, los reglamentos y los manuales de funciones, las decisiones judiciales y disciplinarias, las convenciones colectivas, los contratos de trabajo y las órdenes superiores emitidas por funcionario competente.”

2.5. Análisis Probatorio

2.5.1. Pruebas de la presentación del Proyecto de Acuerdo N° 118 de 2013.

“Por el cual se modifican excepcionalmente las normas urbanísticas del Plan de Ordenamiento Territorial de Bogotá D.C., adoptado mediante Decreto Distrital 619 de 2000, revisado por el Decreto Distrital 469 de 2003 y compilado por el Decreto Distrital 190 de 2004” y su trámite para discusión.

2.5.1.1. Oficio 2214200 del 2 de mayo de 2013 suscrito por el alcalde mayor de Bogotá, señor Gustavo Petro Urrego, dirigido al Secretario General del Concejo de Bogotá, en el cual remite el articulado del Proyecto de Acuerdo, adjuntando documentos como la exposición de motivos, anexos POT, cartografía, documento técnico de soporte, memoria justificativa y documento resumen, documento de seguimiento y evaluación, manifestando que se presentaba para la consideración del Honorable Concejo de Bogotá D.C., y de conformidad con los artículos 25 y 26 de la Ley 388 de 1997, en concordancia con el artículo 13 (estima este despacho que la cita corresponde realmente al artículo 12) de la Ley 810 de 2003, como



prueba del trámite que pretendía agotar la administración distrital en cabeza del señor Gustavo Francisco Petro Urrego, el que se inició con la remisión de este escrito y sus anexos y con el conocimiento previo sobre el trámite fundado en la Ley 388 de 1997 y la 810 de 2003 (folios 1 a 1032, Tomos 1 a 4).

- 2.5.1.2. Memorando del 3 de mayo de 2013 suscrito por el Secretario General del Concejo en el que comunica a los señores Diego Ramiro García Bejarano, Miguel Uribe Turbay y Diana Alejandra Rodríguez Cortés, esta última como coordinadora, que fueron designados en sorteo público como ponentes del proyecto "Por medio del cual se modifica, excepcionalmente las normas urbanísticas del Plan de Ordenamiento Territorial de Bogotá D.C., adoptado mediante Decreto Distrital 619 de 2000, revisado por el Decreto Distrital 469 de 2003 y compilado por el Decreto 190 de 2004", quedando demostrado que el Concejo Distrital dio trámite eficiente y célere al proyecto radicado por el alcalde distrital, como quiera que una vez radicado se le dio casi que curso inmediato para el nombramiento de los respectivos ponentes (folio 1259, Tomo 5).
- 2.5.1.3. Memorando del 6 de mayo de 2013 suscrito por el Secretario General del Concejo Distrital mediante el cual se remitió el expediente de la modificación excepcional del Plan de Ordenamiento Territorial del Distrito a la Comisión Primera Permanente del Plan de Desarrollo y ordenamiento Territorial, demostrándose el conocimiento previo de la documentación que hacían parte del proyecto de acuerdo, y que en su momento lo tuvieron los miembros de la Comisión para su respectivo estudio, desde una fecha anterior, lo que no deja duda de que los concejales distritales que hacían parte de la Comisión tenían a su disposición para efectos de hacer los análisis que correspondieran, todos los documentos que hacían parte del proyecto presentado por la alcaldía (folio 1260, Tomo 5).



2.5.2. Pruebas de las ponencias presentadas por los concejales Diego Ramiro García Bejarano, Miguel Uribe Turbay y Diana Alejandra Rodríguez Cortés, referidas al Proyecto de Acuerdo N° 118 de 2013.

2.5.2.1. Memorando del 10 de mayo de 2013, suscrito por el señor Diego García Bejarano como concejal ponente, en el que solicita se le otorgue una prórroga para presentar la ponencia al proyecto N° 118 de 2013, argumentado la envergadura e importancia del proyecto y que, en cumplimiento del artículo 2° de la Ley 507 de 1999, la mesa directiva citó para el 15 de mayo de 2013 un Cabildo Abierto y para el 23 de mayo del mismo año una audiencia pública para atender las inquietudes ciudadanas sobre el tema. Es decir, el escrito demuestra que dentro del ponente y la corporación había suficiente interés para poder apreciar en su integridad el proyecto de acuerdo y la apreciación de la comunidad, así como la necesidad de tener una mayor ilustración por parte del concejal Diego García Bejarano (folio 1270, Tomo 4). La solicitud fue atendida positivamente, fijando el 27 de mayo de 2013 como fecha para que presentara la ponencia requerida (foli 1272, tomo 4).

2.5.2.2. Memorando del 16 de mayo de 2015, suscrito por la concejala Diana Alejandra Rodríguez Cortés, mediante el cual solicita la prórroga de la fecha de presentación de la ponencia del proyecto de acuerdo N° 118 de 2013. Solicitud que fue admitida fijando como fecha para presentación de ponencia el 27 de mayo de 2013 (folios 1273 y 1274, tomo 4). En la misma tónica, acudiendo al contenido del párrafo 1° del artículo 72 del Acuerdo Distrital, que también fue citado por los demás ponentes, el concejal Miguel Uribe Turbay solicitó la prórroga, que fue concedida y fijada para el 30 de mayo siguiente (folio 1277 y 1279, tomo 4). Como se puede observar, los concejales fueron atendidos en igualdad de condiciones en sus requerimientos, sin que se vislumbre en ningún momento que se



presentó algún tipo de favorabilidad en el manejo de estas prórrogas, condicionadas a inclinaciones partidistas o de ideología.

- 2.5.2.3. Oficio del 30 de mayo de 2013, mediante el cual la concejala Diana Alejandra Rodríguez Cortés presentó ponencia en la que hace un recorrido normativo en el tema de competencias para optar por la modificación excepcional de las normas urbanísticas y luego de una cita de algunas consideraciones, presentó un pliego de modificaciones, finalizando el documento con el rendimiento de ponencia positiva con modificaciones al proyecto de acuerdo N° 118 de 2013. (Tomo 6), siendo la prueba del análisis hecho por la concejala Rodríguez Cortés y su apoyo a la modificación, siempre y cuando se aplicaran las modificaciones por ella planteadas en el documento.
- 2.5.2.4. Oficio del 30 de mayo de 2015, mediante el cual el concejal Diego García Bejarano presentó ponencia en la que hace una descripción general del trámite surtido por el proyecto y un análisis técnico de la iniciativa, dirigiéndose a un estudio separado de los componentes general, urbano y rural, concluyendo con una ponencia positiva con modificaciones, que fueron entregadas en un documento adjunto (Folios 1733 a 1906, tomo7). Nuevamente se presenta la prueba del análisis de los ponentes sobre el proyecto de acuerdo y el cual estaba limitado por una serie de modificaciones que debían ser atendidas, en caso de que esta fuera la ponencia aprobada en sala por la Comisión Primera del Concejo Distrital.
- 2.5.2.5. Oficio del 30 de mayo de 2015, mediante el cual el concejal Miguel Uribe Turbay presentó ponencia ante los miembros de la Comisión Primera Permanente, que manifiesta la inexistencia de soporte técnico y jurídico real de las motivaciones que justifiquen la modificación excepcional, vicios de trámite y procedimiento, una modificación total del Plan de Ordenamiento Territorial y el asumir funciones fuera de la competencia de la administración, además de



otro tipo de análisis jurídicos y de aplicación. Por estas razones, el concejal Uribe Turbay concluye con una ponencia negativa (folios 1907 a 2101, tomo 7). Con esta ponencia quedó en evidencia que la posición de los ponentes en el concejo distrital no era unificada y que la votación que debía surtirse al interior de la Comisión Primera involucraba el que se aprobara la ponencia negativa o la positiva, quedando en claro que los efectos son distintos en cada caso.

2.5.2.6. Los testimonios de los concejales Diego García Bejarano, Miguel Uribe Turbay y Diana Alejandra Rodríguez Cortés, son la muestra clara de las posiciones encontradas en las ponencias y del trámite surtido en ellas (folios 164 a 257, cuaderno original 1).

2.5.3. Pruebas de las deliberaciones surtidas del proyecto de acuerdo N° 118 de 2013 en el Concejo Distrital.

2.5.3.1. Acta sucinta N° 028 del 19 de mayo de 2013, en la que se dejó plasmada la presentación del proyecto de acuerdo N° 118 de 2013 y en cuya sesión intervinieron el Secretario Distrital de Planeación, quien explicó que la justificación de la excepcionalidad de la modificación se basa en un tema de estructura demográfica, pues se observa una desaceleración en el crecimiento de la población, y con la gestión de riesgo y el cambio climático que tiene impacto en Bogotá, en especial en lo que se refiere al suministro de agua. Solicitó el servidor de la administración que para una presentación detallada requiera de por lo menos 12 horas, a lo que accedió el Presidente de la Corporación, acordando cuatro sesiones de dos horas mínimo (folios 1752 a 1760). Hay claridad en lo que se demuestra con esta prueba, pues es el funcionario de la administración distrital encargado del tema del Plan de Ordenamiento Territorial, quien acudió al Concejo de Bogotá, a fin de poner conocimiento el proyecto presentado en la Comisión Permanente.



- 2.5.3.2. Acta sucinta del 20 de mayo de 2013, en la que el Secretario Distrital de Planeación tomó nuevamente la voz para señalar que el documento técnico de soporte, la memoria justificativa y el plan, que hacen parte del proyecto de acuerdo, dan una visión general de las modificaciones al POT y que en la sesión sustentará la propuesta en temas como el económico, estructura ecológica principal, cambio climático y gestión de riesgo. También intervino el Director de Vías, Transporte y Servicios de la Secretaría Distrital de Planeación para explicar la estructura funcional y de servicios en las modificaciones del POT, afirmando que lo único que se elimina son los estándares urbanísticos. Finalmente interviene el subsecretario de Planeación Socioeconómica de la Secretaría Distrital de Planeación, manifestando que a través de bases de datos se identificó donde está ubicado el empleo en la ciudad y los polígonos de actividad económica, aduciendo que se requiere gestión para acercar a las personas a que adelanten nuevas actividades en zonas de menor actividad económica (folios 1761 a 1770). Queda claro que la intervención de los funcionarios de la administración distrital estuvo coordinada y agotada como un programa general de la administración.
- 2.5.3.3. Acta sucinta del 21 de mayo de 2013, en la que se dejó expresa la continuación del primer debate del proyecto de acuerdo N° 118 de 2013, en la que tomó la vocería la Subsecretaria de Planeación Territorial Distrital, en que hizo referencia a las normas urbanísticas vigentes y sus problemas, propuestas de normas de modificación del POT y la simplificación normativa (folios 2770 a 2776). Nuevamente se muestra como los diferentes funcionarios de la administración acudían a las instalaciones del Concejo Distrital, a fin de dar a conocer en detalle el proyecto presentado y sobre el cual, aunque no se había hecho debates a profundidad hasta el momento, sí surgían cuestionamientos, como el caso de los concejales Marco Fidel Ramírez y Juan Carlos Flórez.



- 2.5.3.4. Acta sucinta del 22 de mayo de 2013, una vez más toma la vocería de la administración la Subsecretaria de Planeación Territorial Distrital, aduciendo esta vez los problemas de los que son objeto el actual Plan de Ordenamiento Territorial, como la excesiva jerarquización de los instrumentos. En esta sesión el concejal Juan Carlos Flórez y Jairo Cardozo Salazar advierten las deficiencias en la argumentación del proyecto. Igualmente, el concejal Miguel Uribe manifiesta su inconformidad por no ser el Secretario de Planeación quien haga la exposición del proyecto de acuerdo. En esta sesión intervino la Secretaria Distrital de Habitat, afirmando que la dependencia a su cargo participó en la elaboración técnica del POT (folios 2777 a 2784). En esta ocasión, la sesión revela que en las sesiones habían diferentes servidores de la administración distrital, interviniendo con el fin de avalar el proyecto e impulsarlo para su aprobación.
- 2.5.3.5. Acta sucinta N° 032 del 24 de mayo de 2013. En esta sesión la concejala María Victoria Vargas Silva advierte dudas en interpretaciones jurídicas sobre tres (3) aspectos: i) Vigencia actual del POT; ii) Trámite legal y procedimental de la iniciativa; y iii) Competencias del Concejo y del Alcalde para adoptar y modificar el POT. Sobre el último de los temas la concejala se interrogó sobre las atribuciones del Concejo de Bogotá, con respecto a las expresiones "*no adopte decisión alguna*", "*no apruebe*" o "*no lo adopte*" dentro del plazo de las deliberaciones. En la sesión se desarrolló un foro en el que intervino el Contralor Distrital, quien manifestó su inconformidad por considerar que no se trata de una modificación excepcional del POT sino una modificación sustancial. Luego hay la intervención de la Veedora Distrital manifestó la necesidad de que, en virtud del artículo 6 del Decreto 4002 de 2004, se demuestre técnicamente los motivos que dan lugar a la modificación. En esta misma tónica intervinieron el ingeniero Andrés Mauricio Martínez en representación de la Lonja de



Propiedad Raíz de Bogotá y el doctor Plinio Alejandro Bernal en representación de la Cámara de Comercio de Bogotá, quienes manifestaron su descontento con la modificación excepcional del POT. En esta sesión también asistieron varios funcionarios de la administración distrital como los secretarios distritales de Planeación, de Gobierno, de Hacienda, de Ambiente, de Habitat, así como el Secretario General y la presidenta del Concejo Territorial de Planeación (folios 2785 a 2803). En esta sesión quedó demostrado los cuestionamientos que se tenían sobre la legalidad del trámite de modificación excepcional del POT, que no solo se limitaban a las apreciaciones al interior de la corporación, sino que también habían agentes externos que coincidían con estos planteamientos.

- 2.5.3.6. Acta sucinta N° 033 del 27 de mayo de 2013. Nuevamente se presenta una asistencia masiva de funcionarios de la administración distrital, así como la participación de representantes de diferentes instituciones educativas, a nivel de ejemplo de la Universidad Sergio Arboleda, Andes, Javeriana, Distrital, Nacional y Rosario (folios 1804 a 1813), con lo que siguió con la participación de sujetos externos a la corporación, lo que hizo en gran dimensión, una discusión participativa e inclusiva a diferentes sectores de la comunidad.
- 2.5.3.7. A partir de las sesiones posteriores, las cuales fueron resumidas en las actas sucintas N°s 034 del 28 de mayo de 2013, 035 del 29 de mayo de 2013, 036 del 2 de junio de 2013, 037 del 3 de junio de 2013, se dio lugar a diferentes discusiones centradas en el Plan de Ordenamiento Territorial.
- 2.5.3.8. Acta sucinta N° 039 del 7 de junio de 2013, en la cual se votó el proyecto de acuerdo N° 118 de 2013, resultando aprobada la ponencia negativa por 9 votos contra 6 (folios 2872 a 2891), como muestra de la voluntad expresada por el Concejo Distrital, que



resolvió no dar trámite a la modificación excepcional del Plan de Ordenamiento Territorial, y como consecuencia material por disposición legal, el archivo del proyecto.

2.5.3.9. Decreto N° 364 del 26 de agosto de 2013 "Por el cual se modifican excepcionalmente las normas urbanísticas del Plan de Ordenamiento Territorial de Bogotá D.C., adoptado mediante Decreto Distrital 619 de 2000, revisado por el Decreto Distrital 469 de 2003 y compilado por el Decreto Distrital 190 de 2004": Esta disposición fue la concreción del hecho presuntamente irregular que se está cuestionando, señalando que la parte considerativa tiene una extensa motivación frente a la modificación excepcional del Plan de Ordenamiento Territorial, así como del trámite surtido en el Concejo Distrital de Bogotá (Anexo N° 3).

2.5.4. Prueba de los efectos jurídicos a los que quedó expuesto el Decreto Distrital 364 del 26 de agosto de 2013.

Se debe citar principalmente el pronunciamiento del Consejo de Estado – Sección Primera, del 27 de marzo de 2014, proferido dentro del expediente 2013-00624-00, mediante el cual dispuso la suspensión provisional del Decreto Distrital 364 del 26 de agosto de 2013, considerando que era procedente la medida cautelar teniendo en cuenta que *"...el Alcalde Mayor de Bogotá, al expedir el acto administrativo acusado, se arrogó una facultad de la cual carecía..."*, lo que demuestra el riesgo jurídico que provocó la conducta del servidor público aquí disciplinado.

2.6. Concepto De La Violación

La Constitución Política de Colombia ha fijado en cabeza de los Concejos Municipales la competencia para reglamentar los usos del suelo, tal como se desprende del numeral 7° del artículo 313 de la carta política, función que fue igualmente incluida por el Estatuto de Bogotá, pues el artículo 12, numeral 5° de



esta normatividad indicó que sería de su competencia adoptar el Plan General de Ordenamiento Físico.

Esta función fue reglamentada en la Ley 388 de 1997, que determinó entre otros objetivos *"(i) el establecimiento de los mecanismos que permitan al municipio, en ejercicio de su autonomía, promover el ordenamiento de su territorio, el uso equitativo y racional del suelo, la preservación y defensa del patrimonio ecológico y cultural localizado en su ámbito territorial y la prevención de desastres en asentamientos de alto riesgo, así como la ejecución de acciones urbanísticas eficientes; ii) promover la armoniosa concurrencia de la Nación, las entidades territoriales, las autoridades ambientales y las instancias y autoridades administrativas y de planificación, en el cumplimiento de las obligaciones constitucionales y legales que prescriben al Estado el ordenamiento del territorio, para lograr el mejoramiento de la calidad de vida de sus habitantes; iii) facilitar la ejecución de actuaciones urbanas integrales, en las cuales confluyan en forma coordinada la iniciativa, la organización y la gestión municipales con la política urbana nacional, así como con los esfuerzos y recursos de las entidades encargadas del desarrollo de dicha política."*¹.

La mencionada Ley 388 de 1997, en los artículos 24, 25 y 26, implementó un procedimiento específico para los casos de la formulación de los Planes de Ordenamiento Territorial, estructurado así:

- Una etapa de concertación y consulta en la se pondrá a consideración el proyecto al Concejo de Gobierno, así a la Corporación Autónoma Regional o autoridad ambiental correspondiente, para su aprobación en lo concerniente a los asuntos exclusivamente ambientales, dentro del ámbito de su competencia, para lo cual cuenta con treinta (30) días.

También se someterá a consideración del Consejo Territorial de Planeación, instancia que deberá rendir concepto y formular recomendaciones dentro de los treinta (30) días hábiles siguientes.

¹ Sentencia C-149 de 2010, Corte Constitucional.



- Una etapa de aprobación del Plan, en el que, una vez consolidado el proyecto de plan de ordenamiento territorial, 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 y que en el caso en que el concejo estuviere en receso, el alcalde deberá convocarlo a sesiones extraordinarias.
- Una etapa de adopción del plan que estipula que si transcurridos sesenta (60) días desde la presentación del proyecto de plan de ordenamiento territorial sin que el concejo municipal o distrital adopte decisión alguna, el alcalde podrá adoptarlo mediante decreto.

La reglamentación de estos aspectos se produjo en el Decreto 879 de 1998, que determinó de manera concreta el procedimiento de adopción de los planes, estipulándose que los procedimientos contenidos en los artículos 22, 24 y 25 de la Ley 388 de 1997 son los que se deben seguir para la concertación, consulta y aprobación del plan.

En lo que se refiere a la adopción del Plan de Ordenamiento Territorial, el decreto reglamentario citó que de conformidad con el artículo 26 de la Ley 388 de 1997, transcurridos sesenta (60) días desde la presentación del proyecto del Plan de Ordenamiento Territorial sin que el Concejo Municipal o Distrital adopte el Plan, el alcalde podrá adoptarlo mediante Decreto. Se hace énfasis que la advertencia de este decreto reglamentario es que la adopción se haría de conformidad con el artículo 26 de la Ley 388 de 1997.

Posterior a esta normatividad se profirió la Ley 810 de 2003, en la cual de manera específica trató el tema de la adopción de las revisiones al Plan de Ordenamiento Territorial, señalando en su artículo 12 que 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, previendo que si el concejo no aprueba en noventa (90) días calendario la iniciativa, lo podrá hacer por decreto el alcalde.



La reglamentación de esta última ley se presentó con el Decreto 4002 de 2004 que estableció que para efectos de la modificación excepcional de las normas urbanísticas debía sujetarse a todas las previsiones vigentes en el Plan de Ordenamiento Territorial, de acuerdo con la jerarquía de prevalencia de los componentes, contenidos y demás normas urbanísticas que la integran.

Ahora, en lo que respecta al procedimiento para aprobar y adoptar las revisiones y modificaciones del Plan de Ordenamiento Territorial, el artículo 7 y 8 ibídem consideraron que para la concertación, consulta y aprobación debe someterse a los mismos contenidos de los artículos 24 y 25 de la Ley 388 de 1997 y en cuanto a la adopción por decreto del Plan este procede cuando transcurre un término de noventa (90) días desde la presentación del proyecto al Concejo Municipal o Distrital sin que este lo adopte.

Nótese que el tema en cuestión sobre la facultad que puede tener el alcalde distrital para adoptar la modificación excepcional del Plan de Ordenamiento Territorial está muy bien definido, pues la competencia para que el Concejo Distrital sea quien fije la reglamentación del uso del suelo es de carácter constitucional y a partir de dicha disposición es que deben interpretarse las competencias que para cada caso tienen los funcionarios de la administración distrital.

La jerarquía constitucional de la norma que otorga la competencia no admite que se pueda intentar un análisis diferente sobre quien realmente soporta la competencia para regular el uso del suelo, siendo por demás evidente que el estatuto de Bogotá reafirma esta situación cuando señala dicha competencia en cabeza del Concejo Distrital.

No se desconoce que el legislador haya fijado un evento excepcional en los casos en los que el Concejo Municipal no adopte decisión alguna, como lo establece el artículo 26 de la Ley 388 de 1997, pues no es novedoso que el legislador, en aras de garantizar la eficiencia y la legalidad de la función pública, admita como una



consecuencia de una conducta omisiva de quien tenga la competencia, que sea asumida por otro servidor público, como es en el presente caso.

Pero esta situación no se aplica cuando quien tiene la competencia para cumplir una función específica, cumple con su deber y se pronuncia sobre el caso haciendo las observaciones pertinentes o negando el proyecto presentado, pues aquí es imposible que otro funcionario supla la competencia otorgada. Este es el evento acaecido en la adopción de la modificación excepcional del Plan de Ordenamiento Territorial, cuando el Alcalde Distrital de Bogotá D.C., expidió el Decreto N° 364 del 26 de agosto de 2013, porque el trámite surtido en el ente corporativo, en el cual se permitió una amplia discusión por parte de los diferentes sujetos que quisieron participar, así como los servidores públicos de la administración y los diferentes concejales, dejó en claro que el tema fue analizado, estudiado y definido por el Concejo, al punto que se presentó la votación correspondiente en la que se aprobó una ponencia negativa, acto ejecutado en ejercicio de la competencia constitucional y legal de regulación de suelos.

Es decir, la conducta omisiva por parte del Concejo Distrital que eventualmente generaría el traslado de la competencia para regulación de suelos en cabeza del Alcalde Distrital nunca se presentó y por el contrario si se observó un desconocimiento de los presupuestos legales por parte del disciplinado, cuando desatendió la decisión de la corporación de elección popular, que aprobó la ponencia negativa, y adoptó la modificación excepcional por decreto, cuando el entendimiento sistemático de las diferentes disposiciones no dejaban duda que esto no era posible.

En la conducta desplegada por el disciplinado se ve un componente de ilicitud sustancial sin discusión, pues uno de los fines del Estado es ese respeto que se debe prestar a los principios, derechos y deberes que consagra la Constitución Política de Colombia y que incluye el observar las competencias asignadas para cada ente público.



Al constituir el legislador unas competencias específicas en el caso de la generación y modificación de los Planes de Ordenamiento Territorial, sujeta el procedimiento de aprobación de esta normatividad a funcionarios competentes para cada una de las etapas de manera específica y concreta, razón por la que, si no se acata dicho aspecto funcional se entraría al desconocimiento del principio de legalidad, tal como lo ha manifestado en multiplicidad de ocasiones la Corte Constitucional. A nivel de ejemplo, en sentencia C-1436 de 2000, arguyó:

“Como expresión del poder estatal y como garantía para los administrados, en el marco del Estado de Derecho, se exige que el acto administrativo esté conforme no sólo a las normas de carácter constitucional sino con aquellas jerárquicamente inferiores a ésta. Este es el principio de legalidad, fundamento de las actuaciones administrativas, a través del cual se le garantiza a los administrados que en ejercicio de sus potestades, la administración actúa dentro de los parámetros fijados por el Constituyente y por el legislador, razón que hace obligatorio el acto desde su expedición, pues se presume su legalidad.”

De la misma forma, se denota una violación al debido proceso, que exige que este derecho sea aplicado en las actuaciones judiciales y administrativas, con el abanico de garantías que esto implica, como es el caso de que el conocimiento de la actuación esté a cabeza de funcionario competente. El debido proceso se estructura en el artículo 29 de la carta política en concordancia con el artículo 3° de la Ley 1437 de 2011, que implica el deber de someterse a las competencias establecidas en la Constitución y la ley.

La aplicación del debido proceso en las actuaciones administrativas está sujeta a parámetros propios, que incluye que los actos de la administración sean proferidos por quien tiene la competencia para ello. Sobre esto la sentencia C-34 de 2014, señaló:

“En relación con el debido proceso administrativo, debe recordarse que su función es la de permitir un desarrollo adecuado de la función pública,



persiguiendo el interés general y sin desconocer los derechos fundamentales, bajo los principios orientadores del artículo 209 de la Carta Política. Ello explica, como lo ha señalado la Corte, que el debido proceso administrativo deba armonizar los mandatos del artículo 29 Superior con los principios del artículo 209, ibídem. Y, en términos concretos, que las garantías deban aplicarse asegurando también la eficacia, celeridad, economía e imparcialidad en la función pública.

Claro es que el artículo 122 de la norma constitucional indica que no es posible empleos que no tengan funciones detalladas en la ley o el reglamento, como un indicativo de la necesidad del cumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos conforme a las delimitaciones contenidas en norma positiva, pues de lo contrario generaría que se presenten actuaciones que extralimitarían el campo funcional de cada servidor o en últimas el asumir competencias de servidores diferentes.

En el caso que ocupa, el respetar estas funciones es la manera de garantizar que las actuaciones de la administración distrital frente al Plan de Ordenamiento Territorial tengan un control adecuado, que implique la participación de varios agentes del Estado en su estructuración y revisiones y modificaciones, como respuesta a un gobierno participativo y democrático y de la misma manera, que quienes deben adoptar ciertas determinaciones, lo hagan dentro del ámbito de su competencia.

2.7. Culpabilidad

En lo que se refiere a la culpabilidad, bajo el entendido que el artículo 13 de la Ley 734 de 2002 prohíbe toda forma de responsabilidad objetiva, exigiendo que la falta solo es sancionable a título de culpa o de dolo, este despacho debe asumir el análisis desde las perspectivas constitucionales del tema.

Al respecto, la sentencia C-948 de 2002 citó en uno de sus apartes:



"La idea de dolo en el derecho disciplinario no está referida únicamente a los aspectos de conocimiento y voluntad, sino que se resuelven en el concepto de previsión efectiva, de este modo la previsibilidad se considera el antecedente lógico y psicológico para evitar un resultado contrario a derecho y no deseado. La culpa en el derecho disciplinario no se genera por negligencia, impericia, imprudencia, como en el derecho penal, sino que obedece a la noción de diligencia exigible a quien desempeña funciones públicas, en razón de su especial deber de sujeción para con el Estado".

En esta investigación hay suficientes elementos para determinar que el disciplinado actuó con dolo en el presente caso, pues en el recorrido del proceso quedaron evidenciadas cada una de las características que configuran el dolo, así:

2.7.1. Conocimiento. Para el señor Alcalde Distrital de Bogotá era claro el procedimiento al que debía someterse a efectos de lograr la implementación por acuerdo de la modificación del Plan de Ordenamiento Territorial, como lo demuestra el escrito radicado, con el que remitía el articulado del Proyecto de Acuerdo de la modificación excepcional de las normas urbanísticas del Plan de Ordenamiento territorial, pues en dicho escrito hizo la manifestación de que el procedimiento aplicable era el establecido en los artículos 25 y 26 de la Ley 388 de 1997, última de las normas que indica de manera expresa la necesidad de que el Concejo Distrital no adopte alguna decisión, como requisito para que el Alcalde Distrital adquiriera la facultad para adoptar la modificación excepcional señalada por decreto.

2.7.2. Voluntad. La voluntad en la conducta irregular investigada se evidencia en la expedición del Decreto 364 del 26 de agosto de 2013, pues pese a las objeciones al proyecto de acuerdo y las advertencias que se hicieron por los diferentes intervinientes, el señor Alcalde Distrital optó voluntariamente a suscribir el mencionado acto jurídico. Inclusive



advirtiéndolo en la parte considerativa del decreto: *“Que la Ley 810 de 2003 otorga al Concejo de la ciudad una única posibilidad consistente en aprobar la modificación o revisión de los POT presentada por la respectiva administración, por lo tanto, no puede autónomamente adoptar una decisión diferente, de acuerdo con la voluntad del legislador y la habilitación para ello del constituyente.”*, como muestra de la conciencia y voluntad de su actuar, pese a las previsiones legales del caso.

2.7.3. Previsibilidad. Pues es evidente que desde un principio se hicieron las advertencias del caso sobre las posibles consecuencias jurídicas que acarrearía el que se adoptara la modificación excepcional del Plan de Ordenamiento Territorial por decreto. Estas advertencias se pueden observar en el acta sucinta N° 034 del 28 de mayo de 2013, en las cuales, ante la presencia del Secretario Distrital de Planeación, el Secretario General de la Alcaldía Mayor, el Secretario Distrital de Gobierno, el Secretario de Hacienda Distrital, el Secretario Distrital de Ambiente, el Secretario Distrital de Habitat, el Secretario Distrital de Movilidad y el Secretario Distrital de Desarrollo Económico, el concejal Jairo Cardozo Salazar.

El concejal Cardozo Salazar afirmó: *“¿Qué pasa si el Concejo vota negativamente el proyecto de Acuerdo y el Alcalde lo adopta por decreto? Hay sentencias de 2012 y 2011 que declaran nulos esos decretos en vista que los Concejos se pronunciaron, así sucedió en Fusagasugá...”*, muestra de que el tema se había discutido frente a los funcionarios de la administración distrital.

2.8. Calificación Jurídica De La Falta

La falta se calificará provisionalmente como **GRAVE**, en atención de los siguientes criterios:



- 2.8.1. El grado de culpabilidad. Como ya se hizo la respectiva manifestación en el numeral 2.7. de la parte considerativa, este aspecto debe ser parte de la calificación jurídica, desde la perspectiva del análisis de su título doloso.
- 2.8.2. La jerarquía y el mando del servidor público. Aspecto evidente en el presente caso, como que se trata del Alcalde Distrital de Bogotá, lo que debe generar en la administración ese ejemplo sobre el cumplimiento de las disposiciones constitucionales, legales y reglamentarias que hacen parte del ordenamiento jurídico.
- 2.8.3. La trascendencia social de la falta. En el entendido que el uso del suelo es un aspecto que se genera de una concertación de los diferentes estamentos sociales, pues las medidas allí adoptadas afectan al conglomerado de manera general.

2.9. Argumentos de los sujetos procesales

Hasta el momento el disciplinado o su defensor no han presentado argumentos que se deban analizar, por lo que este despacho no hará mención a este aspecto.

3. OTRAS DETERMINACIONES

En cuanto a la denuncia presentada en lo que refiere a la diferencia existente entre el proyecto de Acuerdo N° 118 de 2013, presentado por la administración distrital y el que finalmente el Alcalde Mayor de Bogotá determinó presentar por decreto, este despacho se abstendrá de continuar la acción disciplinaria, pues en principio esta conducta obedece más a un análisis que le compete a lo contencioso administrativo, quien debe determinar si el contenido del acto administrativo tiene los componentes que guarden coherencia entre los planteamientos técnicos y jurídicos que fueron objeto de concertación o el mismo no corresponde a la discusión que se planteó en principio por la administración distrital.



Esto tiene un trasfondo diferente si se tiene en cuenta que a través de las discusiones del Concejo Distrital se hicieron una serie de observaciones por parte de diferentes actores que deben ser evaluadas por quien analiza la legalidad del documento que finalmente fue expedido, pues aquí se discute la vigencia del acto como tal y no la conducta del actor, quien debe ser valorado desde una instancia diferente.

Una cosa es la conducta de quien expide el acto y otra es que, si no se trata de actos cuyo contenido sea manifiestamente arbitrarios y groseros, su análisis, en este caso técnico y jurídico, deban ser atendidos por la jurisdicción contenciosa, a fin de que sea allí en donde se defina sobre su vigencia y validez.

El Consejo de Estado en sentencia de la Sección Tercera del 3 de diciembre de 2007, proferida en el radicado 05001-23-31-000-1995-00424-01(16503), ha dicho:

“Como es bien sabido, la presunción de legalidad, legitimidad, validez, ejecutividad o de “justicia” de que están dotados los actos administrativos y que le da plena eficacia y obligatoriedad a esta manifestación de la actividad de la Administración, supone que todo acto administrativo está conforme al ordenamiento jurídico superior. Se trata, por supuesto, de una presunción legal o iuris tantum y no iuris et de iure, vale decir, que admite prueba en contrario y por lo mismo es desvirtuable ante los jueces competentes.”

La razón se detiene en que en este aspecto en específico se estaría involucrando, previo al análisis correspondiente la legalidad del acto administrativo, cuestión que le corresponde establecerlo a la jurisdicción contenciosa administrativa, como se anunció anteriormente.

En estas circunstancias, se dispondrá el archivo de estas diligencias en lo que refiere única y exclusivamente a este punto, en los términos del artículo



73 de la Ley 734 de 2002, al estimarse que la conducta no podía iniciarse por este aspecto.

Por lo expuesto, el Procurador General de la Nación, en uso de sus facultades constitucionales y legales,

4. RESUELVE:

PRIMERO: PROFERIR CARGOS en contra de **GUSTAVO FRANCISCO PETRO URREGO**, en su condición de Alcalde Mayor de Bogotá D.C., por las posibles irregularidades en que incurrió en la expedición del Decreto N° 364 del 26 de agosto de 2013, conducta que se califica provisionalmente como **GRAVE** a título de **DOLO**.

SEGUNDO: ARCHIVAR DEFINITIVAMENTE las diligencias en favor del señor Gustavo Francisco Petro Urrego, alcalde mayor de Bogotá, en lo que se refiere a la posible incongruencia entre el contenido del proyecto de acuerdo N° 118 de 2013 y las disposiciones que hacen parte del decreto N° 364 de 2013, tal como se explicó en el capítulo de "OTRAS DETERMINACIONES" de la parte considerativa.

TERCERO: Por la Secretaría de la Procuraduría Auxiliar para Asuntos Disciplinarios, **COMUNICAR** la decisión de archivo a Victor Velásquez Reyes, Ricardo Cifuentes Salamanca, Eduardo Pinilla Hernández y Carlos Felipe Pinilla Acevedo, como apoderado de CAMACOL, a fin de informarles que, en virtud del artículo 90, parágrafo, de la Ley 734 de 2002, cuentan con un término de tres (3) días, a partir del recibo de la comunicación, en los términos del artículo 109 ibídem, para que interpongan ante este mismo despacho el recurso de reposición en contra de la decisión de archivo definitivo.

CUARTO: NOTIFICAR PERSONALMENTE esta decisión al disciplinado o a su apoderado, en los términos del artículo 165 de la Ley 734 de 2002, informándole



que a partir de la notificación el expediente queda en Secretaría a su disposición, por el término de diez (10) días, para que rindan sus descargos, aporten y soliciten pruebas.

QUINTO: Por la Secretaría de la Procuraduría Auxiliar para Asuntos Disciplinarios se harán las notificaciones, anotaciones y comunicaciones de rigor.

NOTIFÍQUESE, COMUNIQUESE Y CÚMPLASE


ALEJANDRO ORDOÑEZ MALDONADO
Procurador General de la Nación

CEVJ/oytc