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

## CONCEPTO

CONCEJO DE BOGOTA 03-02-2021 08:08:11

A Contestar Cite Este Nr.:2021IE1248 O 1 Fol:1 Anex:0

ORIGEN: Origen: Sd:16 - DIRECCION JURIDICA/PIEDRAZAMORA CARLOS

DESTINO: MESA DIRECTIVA/ROJAS MANTILLA MARIA FERNANDA

ASUNTO: PROCEDIMIENTO PROPOSICIÓN MOCIÓN DE OBSERVACIÓN

OBS: LRP-DJ

**PARA:** **H.C. MARÍA FERNANDA ROJAS MANTILLA**  
Presidenta

**DE:** **Dirección Jurídica**

**ASUNTO:** Procedimiento proposición moción de observación

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 su consulta formulada mediante memorando 2021IE1019 del 28 de enero de 2021, remitido a través correo electrónico de la misma fecha:

### 1. SITUACIÓN PLANTEADA


Mediante el memorando referido la Presidenta de la Corporación manifiesta que:

*"(...) El día 27 de enero de 2021, quince (15) Concejales de Bogotá radicaron en la Secretaría General de la Corporación (cordis IE969) una proposición de moción de observación al Secretario Distrital de Salud, en ejercicio de las atribuciones conferidas en el artículo 15 del Decreto Ley 1421 de 1993 y los artículos 61 y 62 del Acuerdo 741 de 2019, con la motivación respectiva, citando como antecedente próximo la realización de un debate de control político en sesión plenaria, durante los días 15, 16, 18, 19 y 20 de enero de 2021, sobre el tema covid 19, al cual fue citado y asistió el Secretario Distrital de Salud.*

*La norma del Estatuto Orgánico contempla tres (3) actuaciones que se surten en este caso como son: presentación de la proposición, votación de la proposición y comunicación al alcalde de la moción aprobada. Por su parte, los artículos 60 y 61 del Reglamento Interno del Concejo de Bogotá, D.C., retoman el mismo texto, sin desarrollar ningún trámite.*

*Así las cosas, es clara la competencia de la Corporación para adelantar la actuación como una consecuencia del ejercicio del control político que legalmente le corresponde y está definido textualmente el plazo para votar la proposición "...en plenaria entre el tercer y décimo día siguientes a la terminación del debate...", que al no definir si son hábiles o calendario se entienden hábiles, en aplicación del artículo 59 de la Ley 4 de 1913.*

*Para el caso en cuestión, se contabilizaron los días hábiles siguientes desde el veinte (20) de enero de 2021 y la plenaria tendría hasta el día tres (3) de febrero del año en curso, para votar la proposición de moción de observación radicada, sin embargo, en reunión de Junta de Voceros, surgió la duda de interpretación acerca de la aplicación de un término para presentar la proposición, toda vez que las normas en mención solo aluden a la expresión "al finalizar el debate", siendo este el problema jurídico a resolver."*

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

## 2. PROBLEMA JURÍDICO

¿Cuál es el término que tienen los concejales para proponer que el Concejo observe las decisiones de un funcionario citado?

## 3. CONSIDERACIONES

La Corte Constitucional en la sentencia C-405 de 1998 se refirió a la moción de observaciones en los siguientes términos:

(...) la moción de observaciones regulada por el artículo 39 de la Ley 136 de 1994 se inspira en la moción de censura, en virtud de la cual el Congreso puede citar a los ministros para debatir sus actuaciones y, con el voto de la mayoría de los integrantes de cada cámara, hacerlo cesar en sus funciones (CP art. 135). La moción de censura es entonces una institución eminentemente política, propia del control político que el Congreso ejerce sobre el gobierno y sobre la administración (CP art. 114), mientras que la moción de observaciones parece ser, como acertadamente lo señalan los actores, una transposición a nivel local de la moción de censura a los ministros, aun cuando existan diferencias importantes entre las dos figuras. Así, la moción de censura es de rango constitucional e implica la cesación en sus funciones del ministro cuestionado (CP art. 135 ord 9º), mientras que la moción de observaciones, que es una figura de creación legal, no implica automáticamente la separación del cargo del servidor cuestionado. (...) (subrayado fuera de texto)


(...) la Corte encuentra que la moción de observaciones es una competencia que la ley podía adscribir a los concejos. En efecto, este mecanismo simplemente permite al concejo formular un cuestionario a un funcionario local a fin de debatir sobre la manera cómo ejerce sus funciones, y eventualmente formular una observación crítica que es remitida al alcalde, con lo cual esa corporación manifiesta una crítica pública y un reproche político a ese servidor público. La figura es entonces perfectamente compatible con las labores de control que la Carta confiere a esas corporaciones administrativas en el plano local. Es cierto que la Constitución no atribuye directamente a los concejos la facultad de citar a los funcionarios locales, presentarles cuestionarios y debatir sus actuaciones, a fin de eventualmente formular una moción de observaciones sobre el ejercicio de sus funciones. Sin embargo, las competencias de los concejos no son exclusivamente aquellas que la Carta expresamente les otorga pues la ley puede asignarle nuevas funciones, siempre y cuando éstas sean compatibles con la naturaleza de estas corporaciones administrativas (CP art. 313 ord 10), tal y como sucede en este caso. (...)

Posteriormente, en vigencia del acto legislativo 01 de 2007, reforma constitucional que elevó a rango constitucional la figura de la moción de observaciones e institucionalizó la moción de censura en cabeza de los concejos municipales<sup>1</sup>, esa misma corporación judicial,

<sup>1</sup> Artículo 313. Corresponde a los Concejos:

(...)

11. Adicionado por el artículo 6 del Acto Legislativo 01 de 2007. En las capitales de los departamentos y los municipios con población mayor de veinticinco mil habitantes, citar y requerir a los secretarios del despacho del alcalde para que concurran a las sesiones. Las citaciones deberán hacerse con una anticipación no menor de cinco (5) días y formularse en cuestionario escrito. En caso de que los secretarios no concurran, sin excusa aceptada por el Concejo

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

señaló que “(...) puede concluirse que el Acto Legislativo No. 01 de 2007 consagró de forma expresa la facultad de los concejos distritales y municipales para ejercer control político a través de la figura de la moción de observaciones, especificando entre otros aspectos que ésta deberá formularse en cuestionario escrito y que no implica la separación del funcionario de su cargo.”<sup>2</sup>

Ahora bien, ha señalado la Corte Constitucional: “... bien puede afirmarse que al Distrito Capital de Bogotá le son aplicables en primer lugar, las normas consagradas en la Constitución, entre otras, las contenidas en el Título XI, capítulo 4, artículos 322 a 327, que establecen su régimen especial; en segundo lugar, las leyes especiales que se dictan exclusivamente para él, que hoy está contenido en el Decreto 1421 de 1993; y, en tercer lugar, en ausencia de disposiciones especiales constitucionales o legales, las normas vigentes que rigen para los demás municipios.”<sup>3</sup>

En tal sentido, frente a la moción de observaciones, el Decreto 1421 de 1993 “Por el cual se dicta el régimen especial para el Distrito Capital de Santafé de Bogotá”, establece:

ARTÍCULO 15. MOCIÓN DE OBSERVACIONES. Al finalizar el debate correspondiente y con la firma de por lo menos la tercera parte de los miembros de la Corporación se podrá proponer que el Concejo observe las decisiones del funcionario citado.

La propuesta se votará en plenaria entre el tercero y décimo día siguientes a la terminación del debate. Aprobada la moción, por el voto de la mitad más uno de los miembros de la Corporación, se comunicará al Alcalde. Si fuere rechazada, no podrá presentarse otra sobre la misma materia, a menos que hechos nuevos la justifiquen.

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

---


Distrital o Municipal, este podrá proponer moción de censura. Los secretarios deberán ser oídos en la sesión para la cual fueron citados, sin perjuicio de que el debate continúe en las sesiones posteriores por decisión del concejo. El debate no podrá extenderse a asuntos ajenos al cuestionario y deberá encabezar el orden del día de la sesión.

Los concejos de los demás municipios, podrán citar y requerir a los secretarios del despacho del alcalde para que concurran a las sesiones. Las citaciones deberán hacerse con una anticipación no menor de cinco (5) días y formularse en cuestionario escrito. En caso de que los secretarios no concurran, sin excusa aceptada por el Concejo Distrital o Municipal, cualquiera de sus miembros podrá proponer moción de observaciones que no conlleva al retiro del funcionario correspondiente. Su aprobación requerirá el voto afirmativo de las dos terceras partes de los miembros que integran la corporación.

12. Adicionado por el artículo 6 del Acto Legislativo 01 de 2007. Proponer moción de censura respecto de los secretarios del despacho del alcalde por asuntos relacionados con funciones propias del cargo o por desatención a los requerimientos y citaciones del Concejo Distrital o Municipal. La moción de censura deberá ser propuesta por la mitad más uno de los miembros que componen el Concejo Distrital o Municipal. La votación se hará entre el tercero y el décimo día siguientes a la terminación del debate, con audiencia pública del funcionario respectivo. Su aprobación requerirá el voto afirmativo de las dos terceras partes de los miembros que integran la corporación. Una vez aprobada, el funcionario quedará separado de su cargo. Si fuere rechazada, no podrá presentarse otra sobre la misma materia a menos que la motiven hechos nuevos. La renuncia del funcionario respecto del cual se haya promovido moción de censura no obsta para que la misma sea aprobada conforme a lo previsto en este artículo.

<sup>2</sup> Sentencia C-687 de 2014.

<sup>3</sup> Sentencia C-778 de 2001.

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

Asimismo, el Acuerdo 741 de 2019 – Reglamento Interno del Concejo de Bogotá, D.C. en relación con la moción de observación, señala:

**ARTÍCULO 61.- MOCIÓN DE OBSERVACIÓN.** Al finalizar el debate correspondiente y con la firma de por lo menos la tercera parte de los miembros de la Corporación se podrá proponer que el Concejo de Bogotá, D.C., observe las decisiones del funcionario citado.

Conforme al procedimiento señalado en la ley y el reglamento, el Concejo también podrá observar la conducta o decisiones del Contralor o del Personero.

**ARTÍCULO 62.- TRÁMITE DE LA MOCIÓN DE OBSERVACIÓN.** La propuesta se votará en Plenaria entre el tercer y décimo día siguientes a la terminación del debate. Aprobada la moción por el voto de la mitad más uno de los miembros de la Corporación se comunicará al Alcalde. Si fuere rechazada, no podrá presentarse otra sobre la misma materia, a menos que hechos nuevos la justifiquen.


Esta posibilidad que tienen los concejales de proponer que el Concejo observe las decisiones de un funcionario citado deviene de la facultad que tiene el Concejo de Bogotá, D.C., de vigilar y controlar la administración distrital, pudiendo para tal propósito citar a debates de control político a los secretarios, jefes de departamento administrativo y representantes legales de entidades descentralizadas, así como al Personero y al Contralor.<sup>4</sup>

De acuerdo con lo anterior, son presupuestos de la moción de observaciones:

- Procede respecto de los secretarios, jefes de departamento administrativo y representantes legales de entidades descentralizadas.
- Previo a proponerla es necesario haber adelantado un debate de control político al que se haya citado en debida forma al respectivo funcionario.
- Terminado el debate, la moción de observación debe ser propuesta con la firma de por lo menos la tercera parte de los integrantes de la Corporación.
- Su votación debe realizarse entre el tercero y el décimo día hábil siguientes a la terminación del debate.
- Para su aprobación se requiere el voto afirmativo de la mitad más uno de los integrantes de la Corporación.
- Aprobada la moción de observación se le comunicará al (a) Alcalde (sa).
- La aprobación de la moción de observación no conlleva el retiro del funcionario.
- Rechazada la moción de observación no se puede presentar otra sobre la misma materia, a menos que hechos nuevos la justifiquen.

No obstante lo antes señalado, respecto del término para proponer la moción de observación, el Decreto 1421 de 1993 ni el Acuerdo 741 de 2019 regulan nada al respecto.

<sup>4</sup> Artículo 14 del Decreto 1421 de 1993 y 52 y siguientes del Acuerdo 741 de 2019.

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

En efecto, lo único que allí se señala es que la moción de observación se puede presentar “*al finalizar el debate correspondiente*”<sup>5</sup>. En todo caso, las citadas disposiciones si determinan expresamente que la moción de observación “*se votará en plenaria entre el tercero y décimo día*”<sup>6</sup> siguientes a la terminación del debate”, con lo cual se encuentra determinado un límite temporal para que el Concejo de Bogotá, D.C. decida si observa o no las decisiones del funcionario citado.

Bajo este contexto, la expresión “*al finalizar el debate correspondiente*” puede tener los siguientes alcances:

- 1) La moción de observación debe proponerse inmediatamente termina el debate.
- 2) La moción de observación debe proponerse antes del tercer día siguiente a la terminación del debate.
- 3) La moción de observación debe proponerse antes del décimo día siguiente a la terminación del debate.

Analizadas estas alternativas, encuentra esta Dirección Jurídica que la opción 1) restringe de manera ostensible el derecho que tienen los concejales de presentar una moción de observación, en la medida que al exigirse que la propuesta sea firmada por al menos la tercera parte de los integrantes de la Corporación, se requiere de una serie de acercamientos políticos para conseguir el número mínimo de firmas requeridas, labor que difícilmente se logra apenas termine el debate. Esta opción casi que cercenaría la posibilidad de tramitar la moción de observación.


Respecto de la opción 2) esta se sustenta en la obligación que impone la normatividad de realizar la votación entre el tercero y el décimo día siguientes a la terminación del debate, lo cual hace suponer que al ser posible que la votación se haga en el día tercero, necesariamente para ese día la proposición ya debió haber sido presentada. Esta alternativa no resulta admisible porque, así como la votación puede realizarse en el día tercero, también puede hacerse hasta el décimo día después del debate.

En cuanto a la opción 3), consideramos que, además de ser la menos restrictiva con el ejercicio de control político que le corresponde ejercer al Concejo de Bogotá, D.C., es la que se ajusta a las disposiciones que regulan la moción de observación puesto que la única limitante de carácter temporal que aquellas señalan es que la votación se haga “*entre el tercero y décimo día siguientes a la terminación del debate*”, luego lo importante es que la moción se proponga con la antelación suficiente<sup>7</sup> para que sea votada a más tardar el décimo día siguiente a la finalización del debate. En esa medida, cuando las mencionadas normas refieren que la moción de observación se puede presentar “*al finalizar el debate*

<sup>5</sup> Del mismo tenor son los artículos 39 de la Ley 136 de 1994 y 29 de la Ley 1617 de 2013, que también contemplan esta figura para los concejos municipales y distritales, respectivamente.

<sup>6</sup> De conformidad con el artículo 62 de la ley 4ª de 1913 este término de días debe computarse en días hábiles.

<sup>7</sup> ARTÍCULO 43.- CONVOCATORIA. El Presidente respectivo convocará a sesión plenaria o de comisión permanente del Concejo de Bogotá D.C., a través de su Secretario y dará aviso por escrito y/o correo electrónico de dicha convocatoria con el respectivo orden del día a cada Concejal, con mínimo de tres (3) días calendario de anticipación, salvo en los casos de urgencia, debidamente motivada, en que deba reunirse la Plenaria o las Comisiones Permanentes, previo aviso escrito, electrónico o en estrados. (...)

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

*correspondiente*”, lo que están haciendo es prohibir que los concejales presenten este tipo de mociones antes de finalizar el debate, sin darle la oportunidad al funcionario citado de dar sus explicaciones frente al cuestionario de la citación.

De otro lado, conforme con lo dispuesto en los artículos 53<sup>8</sup> y 85<sup>9</sup> del Acuerdo 741 de 2019, presentada una proposición esta debe ser sometida a consideración y votación de la Plenaria o la Comisión Permanente según corresponda, por lo que, en este caso, tratándose de una moción de observación, le corresponde a la Plenaria pronunciarse al respecto.

En cuanto a la aplicación de la figura de la moción de observación por parte del Concejo de Bogotá, D.C. evidenciamos que existen muy pocos antecedentes al respecto<sup>10</sup>, no obstante, en el año inmediatamente anterior, la Plenaria del Corporación se ocupó de la moción de observación contra el Secretario Distrital de Movilidad, presentada como resultado del debate de control político, originado en la proposición No. 686 de 2020, cuyo trámite describimos a continuación:

El referido debate finalizó el miércoles 30 de septiembre de 2020, la moción de observación, firmada por 15 honorables concejales, fue presentada según radicado 2020IE12338 del 3 de octubre de 2020, y la Plenaria realizó la votación el 13 de octubre de 2020, día en el cual la moción fue rechazada.

Revisada el acta 077 de la sesión del 13 de octubre de 2020, encontramos que al inicio de la sesión algunos concejales llamaron la atención sobre la oportunidad de la presentación en esa moción de observación; el presidente de la Corporación manifestó que *“En cuanto a término de presentación, el artículo 61 no lo establece, nos establece el artículo 62 un plazo y es el plazo que estamos hoy cumpliendo y estamos dentro del plazo”*. También se señala en el acta que *“El PRESIDENTE, expresa que la interpretación que hace es que una vez terminado el debate se puede proponer la moción de observación, no dice 10 minutos, una hora, dice al finalizar el debate. Además, aclara que el Decreto Ley 1421 de 1993 habla que la moción de observación aprobada por la mitad más uno de los miembros de la Corporación.”*


Para finalizar, en atención a las dudas que genera el término para la presentación de la moción de observación, se solicitará al Ministerio del Interior que formule consulta ante la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado para que, como cuerpo supremo

<sup>8</sup> ARTÍCULO 53.- PRESENTACIÓN DE PROPOSICIONES. (...)

Las proposiciones serán sometidas a votación para su aprobación en la Plenaria o en la Comisión Permanente respectiva. En caso de ser aprobadas llevarán fecha, numeración única y continua por año, seguida de la palabra «Plenaria» o «Comisión», según corresponda.

<sup>9</sup> ARTÍCULO 85.- DE LAS PROPOSICIONES Y SU TRÁMITE. Toda proposición deberá presentarse por escrito o verbal, de manera clara, concreta y completa y será sometida a votación ante la Plenaria o la Comisión Permanente según corresponda. (...)

<sup>10</sup> De acuerdo con información periodística, el 7 de marzo de 1997 fue aprobada una moción de observación contra el Secretario de Tránsito. Ver <https://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-554131>.

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

consultivo del gobierno en asuntos de administración, emita concepto jurídico sobre el particular.

#### 4. CONCLUSIONES

Con fundamento en las consideraciones expuestas, esta dirección jurídica concluye que, finalizado un debate de control político, con la firma de al menos la tercera parte de los concejales de Bogotá se puede proponer moción de observación contra el funcionario citado. Dicha proposición deberá presentarse con la suficiente anticipación de tal forma que la votación se realice a más tardar el décimo día siguiente a la finalización del debate.

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.

Cordialmente,



**CARLOS JULIO PIEDRA ZAMORA**  
Director Jurídico

Proyectó: César Delgado, Dirección Jurídica