

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

CONCEPTO

PARA: **H.C. JULIÁN RODRÍGUEZ SASTOQUE**
H.C. JULIÁN ESPINOSA ORTIZ
H.C. ANDRÉS DARÍO ONZAGA NIÑO

DE: Dirección Jurídica

ASUNTO: Trámite de proposiciones supresivas

CONCEJO DE BOGOTA 30-05-2024 12:30:15

Al Contestar Cite Este Nr.:2024IE9606 O 1 Fol:6 Anex:0

ORIGEN: Origen: Sd:75 - DIRECCION JURIDICA/PABA IGLESIAS RAUL ANT

DESTINO: 355 OFICINA 355/RODRIGUEZ SASTOQUE JULIAN DAVID

ASUNTO: 9. CONCEPTO TRÁMITE DE PROPOSICIONES SUPRESIVAS

OBS: ---

En cumplimiento de las funciones asignadas a esta dirección, mediante el Acuerdo 492 de 2012, modificado por el Acuerdo 856 de 2022 y el Manual Específico de Funciones y Competencias Laborales del Concejo de Bogotá, de manera atenta se resuelve la consulta formulada mediante memorando 2024IE9328 del 28 de mayo de 2024

1. SITUACIÓN PLANTEADA

Mediante el referido memorando los honorable concejales Julián Rodríguez Sastoque, Julián Espinosa Ortiz, Andrés Darío Onzaga Niño, solicitan que se emita concepto jurídico en el que se absuelvan las siguientes inquietudes:

1. ¿Es ajustada a la Constitución, la Ley, la jurisprudencia y el reglamento interno de la Corporación que se haya aprobado en primer debate el artículo 157 del Proyecto de Acuerdo N° 368 de 2024 con el proyecto de la ALO Norte, **cuando minutos antes la misma Comisión Primera Permanente de Plan había suprimido vía votación el artículo 160 del pliego concertado que incluía la construcción de la ALO Norte?**
2. ¿Es ajustada a la Constitución, la Ley, la jurisprudencia y el reglamento interno de la Corporación que en la discusión de un Proyecto de Acuerdo en el Concejo de Bogotá se realice la discusión y votación de un asunto cuando con anterioridad ya se ha negado y/o suprimido esta materia?
3. ¿Es ajustada a la Constitución, la Ley, la jurisprudencia y el reglamento interno de la Corporación la aprobación en primer debate del artículo 157 del Proyecto de Acuerdo N° 368 de 2024 en la Comisión Primera Permanente de Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial?
4. ¿Es viable incluir una materia que había sido ya eliminada de un Proyecto de Acuerdo, mediante votación de una proposición supresiva, con el mero hecho de modificar su redacción, si previamente prosperó su eliminación completa? En caso de ser afirmativa la respuesta agradecemos aclarar ¿cuál es la finalidad de las proposiciones supresivas si el asunto eliminado pudo ser modificado mediante una proposición sustitutiva, aditiva o cualesquiera otra que cambie la redacción?

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

2. PROBLEMA JURÍDICO

¿El trámite de aprobación por parte de la Comisión Primera Permanente de Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial del artículo 157 del texto conciliado por los ponentes (hoy artículo 304) del Proyecto de Acuerdo 368 de 2024, estuvo ajustado al Reglamento Interno de la Corporación?

3. CONSIDERACIONES

El Acuerdo 741 de 2019, expedido en virtud de la atribución conferida a esta Corporación por el numeral 24 del artículo 12 del Decreto Ley 1421 de 1993, es la norma que regula, entre otros aspectos, el trámite de discusión y aprobación de los proyectos de acuerdo por parte del Concejo de Bogotá.

Dicho Reglamento Interno al regular el ejercicio de la función normativa a cargo de esta Corporación, establece, en su artículo 85, que las “*proposiciones se clasifican para su trámite, en: Supresivas (...) Aditivas (...) Sustitutivas (...) Divisivas (...) Asociativas (...) Transpositivas (...)*”, entre otras categorías.

Allí se definen las proposiciones supresivas como aquellas que proponen “*suprimir total o parcialmente uno o más artículos de un proyecto de acuerdo, el contenido de un informe, ponencia o una proposición*” y las proposiciones sustitutivas como las que proponen “*sustituir el título, atribuciones o el articulado de un proyecto de acuerdo, el texto de un informe o una proposición.*”.

De esta manera, los proyectos de acuerdo son susceptibles de proposiciones supresivas y sustitutivas. Las primeras están encaminadas a suprimir parcial o totalmente uno o más artículos, en tanto que las segundas buscan sustituir el título, las atribuciones o el articulado.

En el Reglamento no existe limitación alguna para presentar este tipo de proposiciones en el trámite de los proyectos de acuerdo, salvo lo establecido en el párrafo 2 del artículo 72 sobre la prohibición de introducir en segundo debate modificaciones de fondo o adiciones al texto aprobado por la comisión.

Además, respecto del trámite de dichas proposiciones el Reglamento solo detalla la regulación de las sustitutivas, determinado que: 1) se discute y se vota primero, 2) si es aprobada, la inicial queda negada y viceversa y 3) no puede haber proposición sustitutiva de la sustitutiva.

En el caso de las proposiciones supresivas no se hace ninguna regulación, sin embargo, por el propósito de estas, se vota primero que cualquier otra proposición, pues de resultar aprobada, por sustracción de materia no queda objeto sobre el cual continuar el debate.

Si bien, en el Reglamento no se encuentra ninguna disposición sobre la revocatoria de la aprobación de una proposición, por analogía se aplica el artículo 77¹ que regula la aprobación

¹ Modificado por el Artículo 23 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 3 DE 7

de los proyectos de acuerdo, norma que es aplicada en esta Corporación para revocar cualquier tipo de votación.

En punto de las proposiciones que se presentan sobre un proyecto de acuerdo, una vez estas son aprobadas, lo que allí se decidió (suprimir, adicionar, sustituir, dividir, asociar, transponer) no puede volver a ser sujeto de votación y aprobación, a menos que la decisión inicial sea revocada. De esta manera, un artículo respecto del cual se aprueba una proposición supresiva, no puede volver a incorporarse al proyecto de acuerdo, a través de otra proposición, si previamente no se ha revocado la aprobación de la proposición supresiva que lo eliminó del articulado del proyecto.

Ahora bien, revisado el trámite dado por la Comisión Primera Permanente del Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial, al Proyecto de Acuerdo 368 de 2024, se tiene que los artículos 157 y 160 del texto conciliado por los ponentes eran del siguiente tenor:

Artículo 157. Proyectos de infraestructura de movilidad del Plan Distrital de Desarrollo. *A continuación, se relacionan los proyectos de infraestructura de movilidad, cuya ejecución se podrá priorizar, de acuerdo con la disponibilidad presupuestal, además de los previstos en el Programa de Ejecución del POT:*

PROYECTO	UBICACIÓN DEL PROYECTO	ESTADO ACTUAL
(incluye listado con 29 proyectos)		

Artículo 160. Actuación Estratégica Ciudadela Educativa y del Cuidado. *La Actuación Estratégica Ciudadela Educativa y del Cuidado se conformará como una pieza de ciudad que articule la movilidad de la zona noroccidental de la ciudad y la región con la necesidad de dotación de espacio público e infraestructura para servicios sociales y del cuidado de las localidades de Suba y Engativá.*

En el marco de esta actuación, los predios adquiridos como parte de las zonas de reserva vial de la Avenida Longitudinal de Occidente Norte – ALO NORTE- deben destinarse a una solución de la movilidad.

En todo caso, en los predios públicos que no se requieran para la ejecución del proyecto de movilidad, según los estudios que se adelanten, solo se podrán desarrollar actividades asociadas a la necesidad de espacio público e infraestructura para servicios sociales y del cuidado de las localidades de Suba y Engativá.

Parágrafo. *Los estudios y diseños de la solución de movilidad considerarán la evaluación técnica de los efectos ambientales para determinar una opción que cumpla con la normatividad ambiental vigente.*

Del texto definitivo aprobado en primer debate por la Comisión Primera Permanente de Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial, se encuentra que el artículo 160 del texto conciliado no fue aprobado en primer debate, puesto que sobre el mismo se presentó una proposición supresiva que fue aprobada por la Comisión.

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

Para el caso del artículo 157 del texto conciliado, este fue aprobado con ocasión de una proposición sustitutiva avalada por la Administración Distrital y ahora corresponde al artículo 304.

Artículo 304. Proyectos de infraestructura de movilidad del Plan Distrital de Desarrollo. *A continuación, se relacionan los proyectos de infraestructura de movilidad, cuya ejecución se podrá priorizar, de acuerdo con la disponibilidad presupuestal, además de los previstos en el Programa de Ejecución del POT:*

No	PROYECTO	DIRECCIÓN DE DÓNDE A DÓNDE VA EL PROYECTO	ESTADO PROYECTO
(listado con 113 proyectos, dentro de los cuales se encuentra el siguiente)			
4	ALO NORTE	Entre calle 80 y calle 153 y sus conectantes por Av. Suba y Tabora	Nuevo

Parágrafo 1. *Los nuevos proyectos estratégicos deberán armonizar la infraestructura vial para construir las soluciones de movilidad de acuerdo con los estudios de tránsito y/o análisis de demanda estimada de todos los modos de transporte, garantizando las condiciones óptimas de movilidad. Por lo anterior, la administración distrital podrá armonizar los instrumentos de planeación en aplicación de lo dispuesto en el parágrafo del artículo 480 del Plan de Ordenamiento Territorial. Estos proyectos se desarrollarán atendiendo las restricciones presupuestales establecidas en el Marco de Gasto de Mediano Plazo del sector al que pertenece.*

Parágrafo 2. *Los predios que fueron adquiridos por el Distrito Capital para las zonas de reserva vial de los proyectos estratégicos viales listados en el presente artículo, deben destinarse exclusivamente a las soluciones de movilidad. En las áreas que no se requieran para la ejecución de los proyectos de movilidad, según los estudios que se adelanten, solo se podrán desarrollar actividades asociadas a la necesidad de espacio público e infraestructura para servicios sociales y del cuidado, y las demás actividades en el Decreto 493 de 2023 o la norma que lo modifique, complemento o sustituya.*

Se precisa que, previo a que fuera aprobada la proposición sustitutiva de este artículo, fue puesta a consideración de la Comisión Primera Permanente una proposición supresiva parcial, la cual fue negada de manera mayoritaria.

Texto conciliado	Texto aprobado
Artículo 157. Proyectos de infraestructura de movilidad del Plan Distrital de Desarrollo. <i>A continuación, se relacionan los proyectos de infraestructura de movilidad, cuya ejecución se podrá priorizar, de acuerdo con la disponibilidad presupuestal, además de los previstos en el Programa de Ejecución del POT:</i>	Artículo 304. Proyectos de infraestructura de movilidad del Plan Distrital de Desarrollo. <i>A continuación, se relacionan los proyectos de infraestructura de movilidad, cuya ejecución se podrá priorizar, de acuerdo con la disponibilidad presupuestal, además de los previstos en el Programa de Ejecución del POT:</i>
listado con 29 proyectos, dentro de los cuales se encuentra el siguiente)	(listado con 113 proyectos, dentro de los cuales se encuentra el siguiente)
	ALO NORTE

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

<p>Artículo 160. Actuación Estratégica Ciudadela Educativa y del Cuidado. La Actuación Estratégica Ciudadela Educativa y del Cuidado se conformará como una pieza de ciudad que articule la movilidad de la zona noroccidental de la ciudad y la región con la necesidad de dotación de espacio público e infraestructura para servicios sociales y del cuidado de las localidades de Suba y Engativá.</p> <p>En el marco de esta actuación, los predios adquiridos como parte de las zonas de reserva vial de la Avenida Longitudinal de Occidente Norte – ALO NORTE- deben destinarse a una solución de la movilidad.</p> <p>En todo caso, en los predios públicos que no se requieran para la ejecución del proyecto de movilidad, según los estudios que se adelanten, solo se podrán desarrollar actividades asociadas a la necesidad de espacio público e infraestructura para servicios sociales y del cuidado de las localidades de Suba y Engativá.</p> <p>Parágrafo. Los estudios y diseños de la solución de movilidad considerarán la evaluación técnica de los efectos ambientales para determinar una opción que cumpla con la normatividad ambiental vigente.</p>	<p>Parágrafo 1. Los nuevos proyectos estratégicos deberán armonizar la infraestructura vial para construir las soluciones de movilidad de acuerdo con los estudios de tránsito y/o análisis de demanda estimada de todos los modos de transporte, garantizando las condiciones óptimas de movilidad. Por lo anterior, la administración distrital podrá armonizar los instrumentos de planeación en aplicación de lo dispuesto en el parágrafo del artículo 480 del Plan de Ordenamiento Territorial. Estos proyectos se desarrollarán atendiendo las restricciones presupuestales establecidas en el Marco de Gasto de Mediano Plazo del sector al que pertenece.</p> <p>Parágrafo 2. Los predios que fueron adquiridos por el Distrito Capital para las zonas de reserva vial de los proyectos estratégicos viales listados en el presente artículo, deben destinarse exclusivamente a las soluciones de movilidad. En las áreas que no se requieran para la ejecución de los proyectos de movilidad, según los estudios que se adelanten, solo se podrán desarrollar actividades asociadas a la necesidad de espacio público e infraestructura para servicios sociales y del cuidado, y las demás actividades en el Decreto 493 de 2023 o la norma que lo modifique, complemente o sustituya.</p>
--	--

De acuerdo con el trámite adelantado se tiene que:

1. En el texto del pliego conciliado del Proyecto de Acuerdo 368 de 2024 se encontraba el artículo 157 (*Proyectos de infraestructura de movilidad del Plan Distrital de Desarrollo*) y el artículo 160 (*Actuación Estratégica Ciudadela Educativa y del Cuidado*). Por tanto, no se trataba de artículos con el mismo contenido y finalidad, pues no es lo mismo un proyecto de infraestructura de movilidad y una actuación estratégica como la Ciudadela Educativa y del Cuidado.
2. El artículo 160 no fue aprobado en primer debate, al haberse aprobado una proposición supresiva de dicho artículo.
3. El artículo 157 (ahora artículo 304) fue aprobado en primer debate, pero no en la versión del texto conciliado sino con el texto de una proposición sustitutiva, presentándose las siguientes diferencias relevantes entre uno y otro texto: de 29 proyectos se pasó a 113

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

proyectos, siendo uno de los proyectos incluido el de la ALO NORTE, y se incluyeron dos párrafos inicialmente no contemplados.

4. En el artículo 160 suprimido había una referencia específica a la destinación de los predios adquiridos como parte de las zonas de reserva vial² de la ALO NORTE, los cuales debían destinarse a una solución de movilidad, es decir, se trataba de una priorización de un proyecto de movilidad sobre la Actuación Estratégica Ciudadela Educativa y del Cuidado.
5. El artículo 304 aprobado (antes artículo 157) tiene como finalidad que, dentro del universo de proyectos de infraestructura de movilidad del Distrito Capital, la Administración pueda priorizar los allí indicados.
6. En el párrafo 2 del artículo 304 aprobado (antes artículo 157) se hace una regulación sobre los predios que fueron adquiridos para las zonas de reserva vial de todos los 113 proyectos de infraestructura de movilidad indicados en dicho artículo, es decir, no se trata de un mandato exclusivo para la ALO NORTE.
7. El artículo 160 suprimido tenía una regulación de carácter imperativo sobre la Actuación Estratégica Ciudadela Educativa y del Cuidado, donde el tema de la reserva vial era un asunto secundario a la naturaleza de la Ciudadela como articuladora de la movilidad de esa zona de la ciudad y la región con la necesidad de dotación de espacio público e infraestructura para servicios sociales y del cuidado de las localidades de Suba y Engativá.
8. El artículo 304 aprobado (antes artículo 157) es una regulación de carácter optativo, pues no le está ordenando a la Administración Distrital que ejecute los 113 proyectos de infraestructura allí indicados, sino que solo le está diciendo que *“podrá priorizar, de acuerdo con la disponibilidad presupuestal”*
9. El eje central del artículo 304 aprobado (antes artículo 157) lo constituyen los proyectos de infraestructura de movilidad del Plan Distrital de Desarrollo, cuya ejecución se podrá priorizar. Por la naturaleza de los párrafos³, lo regulado en estos es un factor accesorio que dependen de lo contemplado en el texto del artículo, tan así que el artículo puede existir sin necesidad de los párrafos, mientras que los párrafos no tienen razón de ser sin la existencia del artículo.

Corolario de lo acabado de indicar, es dable señalar que el artículo 160 del texto conciliado por los ponentes respecto del cual se aprobó una proposición supresiva por parte de la Comisión Primera Permanente del Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial, no corresponde al mismo texto del artículo 304 aprobado (antes artículo 157).

² Según el artículo 378 del Decreto Distrital 555 de 2021 - Plan de Ordenamiento Territorial de Bogotá D.C.- *“zona de reserva es la demarcación cartográfica indicativa de aquellas áreas del territorio Distrital, que se consideran necesarias para la localización, ampliación y/o futura construcción de obras, proyectos o infraestructura de soporte de las estructuras del territorio.”*

³ Señala el Manual De Técnica Normativa Distrital que *“El uso de los párrafos se recomienda cuando sea preciso incorporar algún aspecto encaminado a aclarar la comprensión del artículo, que en ocasiones se deriva de su extensión ocasionando confusión o poca claridad respecto de la idea general; y que amerita una división concreta que contenga la precisión o la idea subsidiaria requerida para despejar la duda que pueda generar el texto principal.”*

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

Como lo señaló la Corte Constitucional en la sentencia C-277 de 2007 “*no es igual la identidad temática, que la disparidad de regulaciones sobre un mismo tema. Y, lo que prohíben las disposiciones sobre el trámite de formación de las leyes y actos legislativos, es retomar la votación sobre una regulación ya votada y rechazada. Pero, no se prohíbe a los congresistas, en el trámite legislativo, proponer, discutir y votar distintas alternativas de regulación sobre un mismo tema. (...) Como se ve, es errado afirmar que se votó lo mismo dos veces. Una cosa es manifestar el asentimiento o disentimiento político, sobre la prohibición total de la mesada catorce, y otra distinta prestarlo a su prohibición con la salvedad que se introdujo. Los Congresistas tuvieron objetos de análisis distintos cuando votaron uno y otro contenido, tal como se expresó en la segunda votación.*”

4. CONCLUSIONES

De conformidad con las consideraciones expuestas, esta Dirección conceptúa que:

- Según el Reglamento Interno de la Corporación, la finalidad de las proposiciones supresivas es “*suprimir total o parcialmente uno o más artículos de un proyecto de acuerdo, el contenido de un informe, ponencia o una proposición*”
- Una vez aprobada una proposición supresiva, el artículo que fue objeto de supresión parcial o total no puede volver a incorporarse al articulado del proyecto de acuerdo, a menos que la aprobación de la proposición supresiva sea revocada.
- La aprobación del artículo 304 aprobado (antes artículo 157) del proyecto de acuerdo 368 de 2024 no contraviene las normas que regulan el trámite de los proyectos de acuerdo por parte del Concejo de Bogotá.

Finalmente, en el trámite de segundo de debate, el artículo 304 se someterá a discusión y aprobación por parte de la plenaria y, también, podrá ser objeto de proposiciones supresivas por parte de los concejales, por lo que será la Plenaria de la Corporación quien en última instancia decidirá si lo aprueba.

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,


RAÚL ANTONIO PABA IGLESIAS
 Director Jurídico