

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

CONCEPTO

CONCEJO DE BOGOTA 09-11-2021 08:49:30
 Al Contestar Cite Este Nr.:2021E13219 O 1 Fol:6 Anex:0
 ORIGEN: Origen: Sd:169 - DIRECCION JURIDICA/PIEDRAZAMORA CARLO
 DESTINO: COMISION 1º PERM. PLAN DE DESARROLLO Y ORDENAMIENT
 ASUNTO: AVAL A PROPOSICIONES AL PROYECTO DE ACUERDO DE REV
 OBS: RTA MEMORANDO 2021E12617 DEL 2 DE NOVIEMBRE DE 20

PARA: **RUTH YANED VARGAS RICO**
 Subsecretaria Comisión Primera Permanente del Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial

DE: **Dirección Jurídica**

ASUNTO: Aval a proposiciones al proyecto de acuerdo de revisión general del POT

En cumplimiento de las funciones asignadas a esta dirección, mediante el Acuerdo 492 de 2012 y el Manual Específico de Funciones y Competencias Laborales del Concejo de Bogotá, atentamente resuelvo su consulta formulada mediante memorando 2021E12617 del 2 de noviembre de 2021.

1. SITUACIÓN PLANTEADA

A través del referido memorando la Subsecretaria de la Comisión Primera Permanente del Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial, solicita que esta Dirección le de alcance al Concepto Jurídico emitido bajo el radicado 2021E11522 del 6 de octubre de 2021, indicando lo siguiente:

(...) se presenta nueva inquietud, respecto del trámite de las proposiciones **SUPRESIVAS, ADITIVAS, DIVISIVAS, ASOCIATIVAS y TRANSPOSITIVAS** a la luz del artículo 25 de la ley 388 de 1997 que señala:

“ARTÍCULO 25º.- Aprobación de los planes de ordenamiento. “...”

“Toda modificación propuesta por el concejo deberá contar con la aceptación de la administración.”

Al presentarse hoy una inquietud entre los concejales respecto del trámite de las proposiciones **SUPRESIVAS, ADITIVAS, DIVISIVAS, ASOCIATIVAS y TRANSPOSITIVAS**, la Comisión que coordino desea conocer, cuál es el concepto de la oficina jurídica a este respecto, en qué sentido debe darse aplicación al inciso primero del artículo 85 del reglamento cuando señala (...) **y será sometida a votación ante ... la Comisión Permanente**, concordante con lo descrito en el artículo 25 de la Ley 388 de 1997.

Se pregunta ¿Debe tener previo el aval de la administración para someterse a votación cualquier clase de proposición? ¿O simplemente se somete a consideración de los miembros de la comisión una vez radicada?

Otra Pregunta ¿Cualquier clase de proposición se debe entender como una modificación al proyecto de acuerdo? o cómo debe entenderse cada uno de los tipos de proposiciones a esta exigencia de aceptación de la administración para todo tipo de modificación?

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

2. PROBLEMA JURÍDICO

¿Las proposiciones presentadas frente al proyecto de acuerdo de revisión general del Plan de Ordenamiento Territorial, que conlleven alguna modificación de este, para poder ser sometidas a votación requieren del aval de la Administración Distrital?

3. CONSIDERACIONES

Sobre el trámite de presentación y aprobación del Plan de Ordenamiento Territorial, la Ley 388 de 1997¹, establece:

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

Por su parte, respecto de la revisión y ajustes a los Planes de Ordenamiento Territorial, la Ley 810 de 2003², contempla:

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.

A su turno, el Decreto 1077 de 2015³, modificado por el artículo 2 del Decreto 1232 de 2020⁴, determina:

ARTÍCULO 2.2.2.1.2.2.6. APROBACIÓN DE LOS PLANES DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL (POT) O SU REVISIÓN. El proyecto de Plan de Ordenamiento Territorial (POT), como documento consolidado una vez surtida la participación democrática y la concertación interinstitucional, será presentado por el alcalde a consideración del concejo municipal o distrital, dentro de los treinta (30) días hábiles siguientes, contados a partir de la radicación del concepto del Consejo Territorial de

¹ "Por la cual se modifican la Ley 9ª de 1989 y la Ley 3ª de 1991 y se dictan otras disposiciones".

² "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."

³ "Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Vivienda, Ciudad y Territorio."

⁴ "Por medio del cual se adiciona y modifica el artículo 2.2. 1. 1. del Título 1, se modifica la Sección 2 del Capítulo 1 del Título 2 y se adiciona al artículo 2.2.4.1.2.2 de la sección 2 del capítulo 1 del Título 4, de la Parte 2 del Libro 2 del Decreto 1077 de 2015 Único Reglamentario del Sector Vivienda, Ciudad y Territorio, en lo relacionado con la planeación del ordenamiento territorial."

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

Planeación. En el evento en que el concejo estuviere en receso, el alcalde deberá convocarlo a sesiones extraordinarias. Toda modificación propuesta por el concejo deberá contar con la aceptación por escrito de la administración municipal o distrital. (subrayado fuera de texto)

Para el caso particular del Plan de Ordenamiento Territorial del Distrito Capital, el Decreto Ley 1421 de 1993⁵, señala en su artículo 12 que “(...) *le corresponde al Concejo Distrital de conformidad con la Constitución y 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.*” En el artículo 13 del referido Decreto se indica que este es uno de los acuerdos que solo puede ser dictado o reformado a iniciativa del Alcalde, pero precisa que “*El Concejo podrá introducir modificaciones a los proyectos presentados por el Alcalde.*”

De acuerdo con la normatividad que se acaba de citar, aunque es una atribución del Concejo de Bogotá aprobar el Plan de Ordenamiento Territorial del Distrito Capital, así como sus revisiones y ajustes, el proyecto de acuerdo contentivo de aquellos solo puede ser presentado por el Alcalde Mayor de Bogotá, es decir que se trata de un proyecto de acuerdo de iniciativa exclusiva del primer mandatario distrital. Adicionalmente, si bien este proyecto de acuerdo puede ser modificado por el Concejo, cualquier modificación propuesta debe contar con la aceptación de la Administración Distrital.

Sobre la aceptación de la Administración respecto de las modificaciones propuestas por el Concejo, la Corte Constitucional en la Sentencia C-051 de 2001, mediante la cual decidió la exequibilidad del artículo 25 de la Ley 388 de 1997, consideró que:

(...) en nada se invade ni obstruye la autonomía del concejo por el hecho de exigir la anuencia del Ejecutivo municipal o distrital respecto del contenido del proyecto presentado.

Debe subrayarse precisamente que, siendo el asunto de iniciativa del alcalde, es lógico pensar que si el objeto de la misma -el proyecto- se modifica, de manera que los elementos inicialmente tenidos en cuenta por la administración no serían ya los mismos, esa regla legal, referente al origen del proyecto de Plan de Ordenamiento Territorial, devendría en inoficiosa.

Por tanto, a juicio de la Corte la obtención de la aquiescencia del gobierno distrital o municipal en cuanto al proyecto, si es modificado por el concejo, es consecuencia natural de su iniciativa en la materia, y no viola precepto constitucional alguno.

En el mismo sentido, nuestro máximo Tribunal Constitucional al revisar la exequibilidad del artículo 40⁶ de la Ley 152 de 1994, cuyo contenido (... *Toda modificación que pretenda introducir*

⁵ “Por el cual se dicta el régimen especial para el Distrito Capital de Santafé de Bogotá”

⁶ ARTÍCULO 40. APROBACIÓN. Los planes serán sometidos a la consideración de la Asamblea o Concejo dentro de los primeros cuatro (4) meses del respectivo período del Gobernador o Alcalde para su aprobación. La Asamblea o Concejo deberá decidir sobre

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

la Asamblea o Concejo, debe contar con la aceptación previa y por escrito del Gobernador o Alcalde, según sea el caso.) es casi que idéntico al del artículo 25 de la ley 388 de 1997 (... Toda modificación propuesta por el concejo deberá contar con la aceptación de la administración.), considero que:

(...) por eso la correspondiente ley orgánica, Ley 152 de 1994, definió de manera precisa quiénes son, en cada caso, los agentes planificadores a nivel nacional y territorial, distinguiendo entre **autoridades e instancias** que participan en el proceso. Así, de conformidad con lo establecido en el artículo 8 de la ley 152 de 1994, en el nivel nacional a la cabeza de las autoridades, se encuentra el Presidente de la República, el cual debe someter su proyecto a consideración de las **instancias** que para este caso son el Congreso de la República y el Consejo Nacional de Planeación; en los municipios, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 33 de la misma ley, la máxima autoridad en materia de planeación es el alcalde, quien debe presentar su proyecto a las instancias que en ese caso están representadas por el Concejo Municipal y el Consejo Territorial de Planeación Municipal.

Esta distinción se justifica en la medida en que son las **autoridades** las encargadas de diseñar e instrumentalizar, a través de programas y proyectos, las propuestas que fueron aceptadas por quienes las eligieron; mientras que a las **instancias** les corresponde conocer y analizar el proyecto que se somete a su consideración, en cuya elaboración no han participado, debiendo pronunciarse sobre él, y pudiendo incluso sugerir la introducción de modificaciones, siempre que éstas no alteren la racionalidad y consistencia del plan, lo cual únicamente puede determinar quien lo elaboró y es responsable del diseño del proyecto, esto es, en el caso que se analiza, el alcalde.

De otro lado, respecto de las proposiciones que pueden presentarse en el trámite de los proyectos de acuerdo, el Acuerdo 741 de 2019 – Reglamento Interno del Concejo de Bogotá, establece:

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. Para su aprobación se requerirá el voto de la mayoría simple.

Las proposiciones se clasifican para su trámite, en:

1. **SUPRESIVAS.** Cuando se propone suprimir total o parcialmente uno o más artículos de un proyecto de acuerdo, el contenido de un informe, ponencia o una proposición.

los Planes dentro del mes siguiente a su presentación y si transcurre ese lapso sin adoptar decisión alguna, el Gobernador o Alcalde podrá adoptarlos mediante decreto. Para estos efectos y si a ello hubiere lugar, el respectivo Gobernador o Alcalde convocará a sesiones extraordinarias a la correspondiente Asamblea o Concejo. Toda modificación que pretenda introducir la Asamblea o Concejo, debe contar con la aceptación previa y por escrito del Gobernador o Alcalde, según sea el caso. (subrayado fuera de texto)

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

2. ADITIVAS. Cuando se propone adicionar los artículos de un proyecto de acuerdo, o el texto de informe, ponencia o proposición.

3. SUSTITUTIVAS. Cuando se propone sustituir el título, atribuciones o el articulado de un proyecto de acuerdo, el texto de un informe o una proposición. Se discute y se vota primero. Si es aprobada, la inicial queda negada y viceversa. No podrá haber ninguna proposición sustitutiva de la sustitutiva.

4. DIVISIVAS. Cuando se propone dividir un artículo o capítulo de un proyecto de acuerdo o el texto de un informe, ponencia o proposición.

5. ASOCIATIVAS. Cuando se propone reunir artículos o capítulos de un proyecto de acuerdo o ponencia.

6. TRANSPOSITIVAS. Cuando se propone cambiar de ubicación uno o varios títulos o artículos de un proyecto de acuerdo o ponencia.

(...)

Como puede verse, es un derecho de los concejales de Bogotá presentar cualquiera de estas proposiciones frente a los proyectos de acuerdo que se debatan al interior de esta Corporación, sin embargo en tratándose de proyectos de acuerdo sobre los cuales la norma superior que regula su trámite determina de manera expresa que las modificaciones propuestas por el Concejo deben contar con la aceptación de la Administración Distrital, para poder someter a consideración de la Plenaria o de la respectiva Comisión Permanente una proposición que implique modificar el proyecto presentado, es necesario contar con la anuencia de la Administración. De lo contrario se correría el riesgo de aprobar contenidos normativos sin la aquiescencia del Gobierno Distrital, desconociendo las normas de carácter superior, como lo son las Leyes de la República.

En la hipótesis anterior se enmarca el trámite de aprobación del Plan de Ordenamiento Territorial, pues, tal como se ha indicado en precedencia, tanto el artículo 25 de la Ley 388 de 1997 como el artículo 2.2.2.1.2.2.6. del Decreto 1077 de 2015, modificado por el artículo 2 del Decreto 1232 de 2020, expresamente prevén que el respectivo proyecto de acuerdo puede ser objeto de modificaciones durante su trámite de aprobación por parte del Concejo, pero tales modificaciones deben ser avaladas por la Administración.

El criterio que se acaba de indicar, fue acogido por esta Dirección en el Concepto Jurídico del 18 de octubre de 2020, dirigido a la Presidenta de la Comisión Tercera Permanente de Hacienda y Crédito Público, en el cual se indicó que *"(...) el Decreto Ley 1421 de 1993 y el Reglamento Interno del Concejo de Bogotá, D.C. permiten deducir que la función normativa a cargo de esta Corporación supone facultades de deliberación que la habilitan para suprimir, autónomamente, total o parcialmente, uno o más artículos de un proyecto de acuerdo, salvo cuando normas especiales condicionen su autodeterminación a la aceptación previa y por escrito, o al concepto previo favorable, del Gobierno Distrital.*

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

Tal es el caso de las modificaciones al proyecto del Plan de Desarrollo Distrital^[3] y al proyecto de presupuesto^[4], las cuales, según precisas instrucciones impartidas por normas especiales (Ley 154 de 1994 (sic) y Decreto Distrital 714 de 1996, respectivamente), que solamente aplican en esos eventos específicos, requieren del pronunciamiento expreso, favorable del Gobierno Distrital.”

Al igual que los casos indicados en el Concepto que se acaba de citar, ocurre lo mismo con el proyecto de acuerdo del Plan de Ordenamiento Territorial del Distrito Capital, el cual tiene una norma especial (artículo 25 de la Ley 388 de 1997) que exige el pronunciamiento favorable de la Administración Distrital para poder modificar el proyecto de acuerdo de su iniciativa exclusiva.

4. CONCLUSIONES

De conformidad con las consideraciones expuestas, esta Dirección conceptúa que, acorde con lo dispuesto en los artículos 25 de la Ley 388 de 1997 y 2.2.2.1.2.2.6. del Decreto 1077 de 2015, modificado por el artículo 2 del Decreto 1232 de 2020, las proposiciones presentadas frente al proyecto de acuerdo No. 413 de 2021 *“Por el cual se adopta la revisión general del Plan de Ordenamiento Territorial de Bogotá D.C.”*, que impliquen modificaciones al referido proyecto de acuerdo, para poder ser sometidas a votación deben contar con la aceptación de la Administración Distrital.

La presente consulta se absuelve en los términos del artículo 28 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, sustituido por el artículo 1 de la Ley 1755 de 2015, según el cual los conceptos expedidos por las autoridades constituyen simplemente un criterio orientador, razón por la cual no son de obligatorio cumplimiento o ejecución.

Cordialmente,



CARLOS JULIO PIEDRA ZAMORA
Director Jurídico