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

CONCEPTO

CONCEJO DE BOGOTÁ 22-06-2021 04:33:47
 Al Contestar Cite Este Nr.:2021E6887 O 1 Fol:5 Anex:0
 ORIGEN: Origen: Sd:91 - DIRECCION JURIDICA/PIEDRAZAMORA CARLOS
 DESTINO: 410 OFICINA 410/AMIN MARTELO HUMBERTO RAFAEL
 ASUNTO: INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 55 DEL REGLAMENTO INTE
 OBS: CADALRP-DJ

PARA: **H.C. HUMBERTO RAFAEL AMÍN MARTELO**

DE: **Dirección Jurídica**

ASUNTO: Interpretación del artículo 55 del Reglamento Interno del Concejo de Bogotá

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 2021E6464 del 10 de junio de 2021, remitido a través de correo electrónico de la misma fecha.

1. SITUACIÓN PLANTEADA

Mediante el referido memorando el honorable concejal Humberto Rafael Amín Martelo manifiesta:


El problema jurídico planteado se circunscribe a establecer si las situaciones o causales que configuran la justa causa para que un funcionario no asista a un debate, deben entenderse como que son circunstancias de tiempo, modo y lugar que están relacionadas con el ejercicio de las funciones del funcionario citado, o por el contrario deben entenderse como sucesos que por su ocurrencia impiden el desplazamiento físico de las personas al recinto del Concejo y por ende son de su esfera personal.

Lo anterior se debe a que en múltiples ocasiones los funcionarios de la administración citados se excusan ya sea en "(...) *la calamidad pública o doméstica, la grave perturbación del orden público (...)*" para no acudir a la citación, manifestando que en ejercicio de sus funciones deben realizar alguna actividad relacionada con estas causales.

Considero que, de conformidad con las demás causales, estas situaciones no deben entenderse como lo hacen los funcionarios por dos razones fundamentales a saber:

La primera de ellas tiene que ver con que, en conjunto, las causales tienen relación directa con eventos que se compaginan con imposibilidades de acudir a una citación que pueden llegar a imposibilitar su desplazamiento ya sea por razones médicas, reglamentarias o legales.

Y la segunda que en ningún momento el artículo habla de que se presenten en ejercicio de sus funciones, sin perjuicio que a no todas las entidades entonces les aplicaría por no estar sus objetos misionales directamente relacionados con temas que tengan que ver con estos dos eventos, razón por demás que de interpretarse de la manera que lo hace la administración, se estaría vulnerando el principio de igualdad.

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

Es por esto que, de conformidad con las funciones asignadas a su dirección, que solicito el favor de que se conceptúe sobre la razón de ser, el alcance, los efectos e interpretación que de las causales que se han descrito se pide, así como de lo que debe entenderse como justa causa para no asistir a las citaciones realizadas.

2. PROBLEMA JURÍDICO

¿Cuál es el alcance de la calamidad pública o doméstica y la grave perturbación del orden público, como justas causas de los funcionarios sujetos a citación para no asistir a los debates de control político?

3. CONSIDERACIONES

El Acuerdo 741 de 2019 – Reglamento Interno del Concejo de Bogotá, D.C. establece en su artículo 55:

ARTÍCULO 55.- INCUMPLIMIENTO DE UNA OBLIGACIÓN O DE UNA CITACIÓN. Si el funcionario citado reglamentariamente para un debate incumple la citación sin justa causa, no radica el informe o lo radica extemporáneamente, no da respuesta completa, concisa y veraz al cuestionario o ésta fuere parcial, a solicitud escrita de los citantes, la Secretaría respectiva deberá dar traslado a los organismos competentes para que se realice la correspondiente investigación, si a ella hubiere lugar.

Parágrafo 1. El funcionario citado no podrá delegar su asistencia, salvo que exista justa causa debidamente comprobada, caso en el cual, la delegación deberá hacerse mediante escrito dirigido a la Secretaría de la respectiva Comisión o la Plenaria, con la acreditación de la causa que obliga su inasistencia.


Se entiende por justa causa para que un funcionario no asista a la citación para debate, la calamidad pública o doméstica, la grave perturbación del orden público, la condición de salud certificada, las comisiones de servicios y los períodos legales de vacaciones.

(...)

De acuerdo con esta disposición, cuando un funcionario incumple sin justa causa la citación a un debate, no radica el informe, lo radica de manera extemporánea, no da respuesta total, concisa y veraz al cuestionario de la proposición de control político, los citantes pueden solicitarle a la Secretaría respectiva que de traslado a los organismos competentes para que investiguen el incumplimiento de la citación u obligación, según corresponda.

Asimismo, del parágrafo 1 se infiere sin dubitación alguna que los llamados a asistir a los debates de control político son los funcionarios sujetos a citación, es decir los señalados en el artículo 54 del Reglamento Interno del Concejo de Bogotá, D.C.¹ Excepcionalmente, siempre y cuando exista justa causa debidamente comprobada, tales funcionarios podrán delegar su asistencia al debate.

¹ Secretarios de Despacho, Jefes de Departamento Administrativo y Unidades Administrativas Especiales, Representantes Legales de las Entidades Descentralizadas, Personero, Contralor y Veedor Distrital. También los Representantes Legales de las Empresas de Servicios Públicos Domiciliarios.

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

Lo anterior bajo el entendido que, según lo ha establecido la Corte Constitucional: “(...) la efectividad del control político requiere un criterio de (i) *inmediatez* en el desarrollo de los medios por los cuales se va a realizar. Así como también, su carácter razonable sugiere la exigencia de un criterio de (ii) *inmediación* en el acceso a los distintos elementos o personas que constituyen su implementación. (...) Sobre- lo segundo, se puede afirmar que la misma urgencia y necesidad de efectividad del control político justifica su *inmediatez* y se fundamenta en el principio de *inmediación* en el ejercicio de dicho control. El carácter que le da contorno a la defensa y garantía de los intereses ciudadanos, implica la obligación ineludible de vincular al ejercicio de control, a la persona encargada de las medidas y políticas relacionadas con dichos intereses. La ciudadanía tiene la expectativa reconocible, válida y protegida de indagar, por medio del órgano representativo, a la persona que directamente está a la cabeza de la toma de decisiones relacionadas con sus intereses como comunidad. Esto sugiere de igual manera, que la *inmediación* es un principio necesario para la efectividad del control político, que denota a su vez la obligación de abstenerse de hacer uso de la figura de la delegación. (...)”²

Ahora bien, respecto de la justa causa, según el Reglamento Interno del Concejo, esta se encuentra prevista solo para la inasistencia de los funcionarios citados a los debates de control político, caso en el cual se permite delegar su asistencia. La propia norma determina el alcance de esta justa causa limitándola expresamente a las siguientes situaciones: la calamidad pública o doméstica, la grave perturbación del orden público, la condición de salud certificada, las comisiones de servicios y los períodos legales de vacaciones.


Para el caso de las causales de calamidad pública o doméstica y grave perturbación del orden público, a las que se refiere la solicitud de concepto, para comprender su alcance estimamos necesario acudir a las definiciones legales o jurisprudenciales de estos conceptos, así:

Calamidad pública: *“Es el resultado que se desencadena de la manifestación de uno o varios eventos naturales o antropogénicos no intencionales que al encontrar condiciones propicias de vulnerabilidad en las personas, los bienes, la infraestructura, los medios de subsistencia, la prestación de servicios o los recursos ambientales, causa daños o pérdidas humanas, materiales, económicas o ambientales, generando una alteración intensa, grave y extendida en las condiciones normales de funcionamiento de la población, en el respectivo territorio, que exige al municipio, distrito o departamento ejecutar acciones de respuesta a la emergencia, rehabilitación y reconstrucción.”*³

Calamidad doméstica: *“(...) ha de ser entendida como todo suceso familiar cuya gravedad afecte el normal desarrollo de las actividades del trabajador^[48], en la cual pueden verse amenazados derechos fundamentales de importancia significativa en la vida personal o familiar del mismo, como por ejemplo una grave afectación de la salud o la integridad física de un familiar cercano –hijo, hija, padre, madre, hermano, cónyuge o compañero-, el secuestro o la desaparición del mismo, una afectación seria de la vivienda del trabajador o de su familia por caso fortuito o fuerza mayor, como incendio, inundación o terremoto, para*

² Auto 330 de 2008 de la Sala Pena de la Corte Constitucional.

³ Artículos 4 y 58 de la Ley 1523 de 2012 “Por la cual se adopta la política nacional de gestión del riesgo de desastres y se establece el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres y se dictan otras disposiciones.”

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

citar algunos ejemplos. Todas estas situaciones, u otras similares, pueden comprometer la vigencia de derechos fundamentales de los afectados, o irrogarles un grave dolor moral, y los obligan a atender prioritariamente la situación o la emergencia personal o familiar, por lo cual no están en condiciones de continuar la relación laboral prestando su servicio personal, existiendo un imperativo de rango constitucional para suspender el contrato de trabajo.”⁴

Grave perturbación del orden público: La Corte Constitucional define el orden público “(...) como las condiciones de seguridad, tranquilidad y de sanidad medioambiental^[74], necesarias para la convivencia y la vigencia de los derechos constitucionales^[75], al amparo del principio de dignidad humana^[76].”⁵ Para que la perturbación al orden público se considere grave debe tratarse de “una situación que amenace y ponga en inminente peligro la estabilidad institucional, la seguridad del Estado o la convivencia ciudadana (...)”⁶.

De esta manera, a la luz de lo dispuesto en el párrafo 1 del artículo 55 del Reglamento Interno del Concejo de Bogotá, D.C., para que exista justa causa por calamidad pública o doméstica y por grave perturbación del orden público que excuse a los funcionarios de acudir al debate de control político para el cual fueron citados, debe concurrir en ellos alguna de estas causales debidamente acreditada ante la Secretaría de la respectiva Comisión o la Plenaria de esta Corporación.

Mientras que la calamidad doméstica, al igual que la condición de salud, la comisión de servicios y las vacaciones, se refiere a una situación particular que por su naturaleza recae de manera específica en determinado funcionario, la calamidad pública y la grave perturbación del orden público tienen un carácter generalizado, por lo que afectan casi que de manera homogénea a todos los habitantes del territorio en los que se presentan estas alteraciones al normal transcurrir de la colectividad, tanto así que en ambos casos es necesario que las autoridades adopten medidas extraordinarias para conjurar la crisis y restablecer el regular funcionamiento de la sociedad.


En ese sentido, no puede predicarse que la calamidad pública y la grave perturbación del orden público constituyan justa causa que excuse a ciertos funcionarios de asistir a un debate de control político, al cual si acuden otros funcionarios que como individuos debieran tener la misma afectación por dichas situaciones excepcionales. En suma, por las características de la calamidad pública y la grave perturbación del orden público, estas constituyen justa causa para que cualquier funcionario no asista a los debates de control político, independientemente de que sus funciones estén relacionadas con la adopción de medidas para restablecer las condiciones de normalidad.

Esto último es así porque el párrafo 1 del artículo 55 del Reglamento Interno frente a estas causales no realiza distinción alguna dependiendo de los deberes de los funcionarios sujetos a citación, por lo que, acorde con el principio de interpretación jurídica según el cual *donde la ley no distingue no le es dado al interprete hacerlo*, no es posible darle una aplicación relativa a dicha disposición.

⁴ Sentencia C-930 de 2009 de la Corte Constitucional.

⁵ Sentencia C-225 de 2017 de la Corte Constitucional.

⁶ Sentencia C-225 de 2017 de la Corte Constitucional.

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

Para finalizar, advertimos que cuando un funcionario incumpla sin justa causa una citación a un debate de control político, por solicitud de los citantes, la Secretaría de la respectiva Comisión o de la Plenaria debe dar traslado a los organismos competentes para que realicen la respectiva investigación, por lo que serán esos organismos quienes en últimas deben determinar si la situación esgrimida por el funcionario citado constituye justa causa para no haber acudido al debate, siendo de su competencia incluso entrar a analizar otros eximentes de responsabilidad atendiendo el principio de culpabilidad⁷ consagrado en el artículo 29 de la Constitución Política.

4. CONCLUSIONES

Con fundamento en las consideraciones expuestas, esta dirección jurídica conceptúa que, conforme con lo dispuesto en el párrafo 1 del artículo 55 del Reglamento Interno del Concejo de Bogotá, D.C., la calamidad pública o doméstica y la grave perturbación del orden público como justas causas para no asistir a los debates de control político se aplican por igual a todos los funcionarios sujetos a citación, con independencia que las funciones de algunos de estos estén relacionados con la atención de la calamidad pública o la grave perturbación del orden público y con el restablecimiento de las condiciones de normalidad.

Con todo, si las razones esgrimidas por el funcionario para no asistir a un debate de control político no constituyen justa causa, por solicitud de los citantes, la Secretaría de la respectiva Comisión o de la Plenaria de esta Corporación dará traslado a los organismos competentes para que realicen la correspondiente investigación, quienes deben determinar la ocurrencia de la justa causa en cada caso concreto.

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 y sin perjuicio

Cordialmente,



CARLOS JULIO PIEDRA ZAMORA
Director Jurídico

Proyectó: César Delgado, Dirección Jurídica

⁷ Si la razón de ser de la falta disciplinaria es la infracción de unos deberes, para que se configure violación por su incumplimiento, el servidor público infractor sólo puede ser sancionado si ha procedido dolosa o culposamente, pues el principio de la culpabilidad tiene aplicación no sólo para las conductas de carácter delictivo sino también en las demás expresiones del derecho sancionatorio, entre ellas el derecho disciplinario de los servidores públicos, toda vez que *“el derecho disciplinario es una modalidad de derecho sancionatorio, por lo cual los principios de derecho penal se aplican mutatis mutandi en este campo pues la particular consagración de garantías sustanciales y procesales a favor de la persona investigada se realiza en aras del respeto de los derechos fundamentales del individuo en comento, y para controlar la potestad sancionadora del Estado”*¹³. (Sentencia C-155 de 2002 de la Corte Constitucional).