

| | | |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------|----------------------|
|  CONCEJO DE BOGOTÁ, D.C. | PROCESO GESTIÓN JURÍDICA | CÓDIGO: GJ-PR001-FO1 |
| | CONCEPTO JURÍDICO | VERSIÓN: 00 |
| | | FECHA: 11 SEP. 2013 |

PARA: Honorable Concejal GERMÁN AUGUSTO GARCÍA ZACIPA,
 Presidente Comisión Primera Permanente del Plan de Desarrollo y
 Ordenamiento Territorial de la Corporación

DE: LUIS FERNANDO PINZÓN GALINDO
 Director Técnico Dirección Jurídica

CONCEJO DE BOGOTA 08-03-2018 11:10:28
 Al Contestar Cite Este Nr.:2018IE3254 O 1 Fol:8 Anex:0
 Origen: Sd:88 - DIRECCION JURIDICA/PINZON
 GALINDO LUIS FER
 DESTINO: 213 OFICINA 213/GARCIA MAYA GERMAN
 AUGUSTO
 ASUNTO: DEVOLUCION PROYECTOS DE ACUERDO

ASUNTO: Respuesta solicitud concepto Memorando IE2834 del 28-02-2018

Por medio del presente y en atención a las funciones establecidas para esta Dirección en el Acuerdo 492 de 2012, me permito emitir concepto respecto a la solicitud de la referencia, de la siguiente manera:

1. SITUACIÓN PLANTEADA

Según el memorando en referencia, que cita algunas intervenciones de los honorables Concejales en la sesión del 24/02/2018, el siguiente sería el problema jurídico:

Por considerar que existe un vacío en el Reglamento Interno ¿Qué trámite debe seguir la Comisión Primera Permanente, porque la sesión plenaria del 03/11/2017, habiendo aprobado las ponencias de segundo debate, devolvió los Proyectos de Acuerdo 211, 265 y 289 de 2017 acumulados por unidad de materia, con el propósito se revise la totalidad del articulado, y el Presidente de la Corporación, el 07/11/2017 designó una Comisión Accidental para la revisión del texto, la cual presentó su informe 05/12/2017, sumado a una proposición sustitutiva de los autores en la sesión del 24/02/2018, de la Comisión Primera Permanente, cuyos miembros son diferentes a los que aprobaron la iniciativa en primer debate, por cambio del periodo legal?

2. NORMATIVIDAD APLICABLE

2.1 FUNDAMENTOS CONSTITUCIONALES

A continuación se presentan los artículos pertinentes de la Carta Magna, que nos permitirán efectuar un análisis de la situación planteada:

Artículo 29. "El debido proceso se aplicará a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas..." Subrayado fuera del texto

Artículo 83. "Las actuaciones de los particulares y de las autoridades públicas deberán ceñirse a los postulados de la buena fe, la cual se presumirá en todas las gestiones que aquellos adelanten ante éstas" Subrayado fuera del texto.

*Walter R.
 8 marzo 2018
 JJ-25 crm*



| | | |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------|----------------------|
|  CONCEJO DE BOGOTÁ, D.C. | PROCESO GESTIÓN JURÍDICA | CÓDIGO: GJ-PR001-FO1 |
| | CONCEPTO JURÍDICO | VERSIÓN: 00 |
| | | FECHA: 11 SEP. 2013 |

Artículo 123. *"Son servidores públicos los miembros de las corporaciones públicas, los empleados y trabajadores del Estado y de sus entidades descentralizadas territorialmente y por servicios. Los servidores públicos están al servicio del Estado y de la comunidad; ejercerán sus funciones en la forma prevista por la Constitución, la ley y el reglamento..."*
 Subrayado fuera del texto.

Artículo 209. *"La función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones. Las autoridades administrativas deben coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado..."* Subrayado fuera del texto.

2.2 FUNDAMENTOS LEGALES

En desarrollo de los principios constitucionales, para el caso pertinente, se encuentra el siguiente fundamento:

a. Decreto Ley 1421 de 1993 *"Por el cual se dicta el régimen especial para el Distrito Capital de Santa Fe de Bogotá"*

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

(...)

24. *Darse su propio reglamento..."*

Artículo.- 19. Comisiones. *"El Concejo creará las comisiones que requiera para decidir sobre los proyectos de acuerdo en primer debate y para despachar otros asuntos de su competencia. Todos los concejales deberán hacer parte de una comisión permanente. Ningún concejal podrá pertenecer a más de una comisión"*

Artículo.- 22. Número de debates. *"Para que un proyecto sea acuerdo debe aprobarse en dos (2) debates, celebrados en días distintos. El primero se realizará en la comisión respectiva y el segundo en sesión plenaria. En segundo debate no se podrán introducir modificaciones o adiciones al texto aprobado por la comisión.*

(...)

Serán archivados los proyectos que no recibieren aprobación en primer debate al término de las sesiones ordinarias o extraordinarias en que fue presentado..."



| | | |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------|----------------------|
|  CONCEJO DE BOGOTÁ, D.C. | PROCESO GESTIÓN JURÍDICA | CÓDIGO: GJ-PR001-FO1 |
| | CONCEPTO JURÍDICO | VERSIÓN: 00 |
| | | FECHA: 11 SEP. 2013 |

b. **Ley 136 de 1994 "Por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios"**

Artículo 73. Debates. "Para que un proyecto sea Acuerdo, debe aprobarse en dos debates celebrados en distintos días. El proyecto será presentado en la Secretaría del Concejo, la cual lo repartirá a la comisión correspondiente donde se surtirá el primer debate. La Presidencia del Concejo designará un ponente para primero y segundo debate. El segundo debate le corresponderá a la sesión plenaria... Será archivado el proyecto que no recibiere aprobación y el aprobado en segundo debate lo remitirá la mesa directiva al alcalde para su sanción"

c. **Ley 1437 de 2011 "Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo"**

Artículo 3°. Principios. "Todas las autoridades deberán interpretar y aplicar las disposiciones que regulan las actuaciones y procedimientos administrativos a la luz de los principios consagrados en la Constitución Política, en la Parte Primera de este Código y en las leyes especiales.

Las actuaciones administrativas se desarrollarán, especialmente, con arreglo a los principios del debido proceso, igualdad, imparcialidad, buena fe, moralidad, participación, responsabilidad, transparencia, publicidad, coordinación, eficacia, economía y celeridad.

(...)

7. En virtud del principio de responsabilidad, las autoridades y sus agentes asumirán las consecuencias por sus decisiones, omisiones o extralimitación de funciones, de acuerdo con la Constitución, las leyes y los reglamentos.

(...)

11. En virtud del principio de eficacia, las autoridades buscarán que los procedimientos logren su finalidad y, para el efecto, removerán de oficio los obstáculos puramente formales, evitarán decisiones inhibitorias, dilaciones o retardos y sanearán, de acuerdo con este Código las irregularidades procedimentales que se presenten, en procura de la efectividad del derecho material objeto de la actuación administrativa" Subrayado fuera del texto.

Artículo 41. Corrección de irregularidades en la actuación administrativa. "La autoridad, en cualquier momento anterior a la expedición del acto, de oficio o a petición de parte, corregirá las irregularidades que se hayan presentado en la actuación administrativa para ajustarla a derecho, y adoptará las medidas necesarias para concluirarla" Subrayado fuera del texto



| | | |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------|----------------------|
|  CONCEJO DE BOGOTÁ, D.C. | PROCESO GESTIÓN JURÍDICA | CÓDIGO: GJ-PR001-FO1 |
| | CONCEPTO JURÍDICO | VERSIÓN: 00 |
| | | FECHA: 11 SEP. 2013 |

d. Ley 1564 de 2012 "Por medio de la cual se expide el Código General del Proceso..."

Artículo 13. Observancia de normas procesales. *"Las normas procesales son de orden público y, por consiguiente, de obligatorio cumplimiento, y en ningún caso podrán ser derogadas, modificadas o sustituidas por los funcionarios o particulares, salvo autorización expresa de la ley"* Subrayado fuera del texto.

2.3 FUNDAMENTOS REGLAMENTARIOS

a. Acuerdo 348 de 2008 "Por el cual se expide el reglamento interno del Concejo de Bogotá, Distrito Capital"

Artículo 3.- ATRIBUCIONES. *"El Concejo Distrital ejerce las atribuciones, funciones y competencias especialmente en materia normativa y de control político, establecidas en la Constitución Política, en el Estatuto Orgánico para Bogotá, D.C., en las leyes especiales y en el régimen legal ordinario aplicable a los municipios y distritos, en todo aquello que no contradiga el régimen especial vigente para Bogotá, D.C."*

Artículo 11.- ESTRUCTURA ORGÁNICA INTERNA. *"El Concejo Distrital tendrá la estructura orgánica interna establecida en los Acuerdos números 28 y 29 de 2001, el presente Acuerdo y demás normas que lo modifiquen o adicionen, observando como mínimo la siguiente estructura básica:*

(...)

1.3. *Comisiones Permanentes. Son aquellas que cumplen funciones especializadas y específicas de acuerdo a la materia conforme lo disponga el Concejo Distrital y el presente reglamento"*

Artículo 22.- FUNCIONES DEL PRESIDENTE DEL CONCEJO. *"Son funciones del Presidente del Concejo Distrital:*

(...)

18. *Integrar las subcomisiones transitorias o accidentales, velar por su normal funcionamiento en el desarrollo de sus labores y la prontitud en el cumplimiento de sus obligaciones..."*

Artículo 27.- ELECCIÓN DE LAS COMISIONES PERMANENTES. *"Las Comisiones Permanentes deberán ser integradas y elegidas en sesión Plenaria que se llevará a cabo a*

| | | |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------|----------------------|
|  CONCEJO DE BOGOTÁ, D.C. | PROCESO GESTIÓN JURÍDICA | CÓDIGO: GJ-PR001-FO1 |
| | CONCEPTO JURÍDICO | VERSIÓN: 00 |
| | | FECHA: 11 SEP. 2013 |

más tardar dentro de los tres (3) días hábiles siguientes a la integración y elección de la Mesa Directiva del Concejo Distrital.

Parágrafo 1º. Habrá rotación obligatoria de los concejales cada año en la integración de las Comisiones Permanentes, teniendo que hacer parte de cada una de ellas durante el período constitucional (...)"

Artículo 29.- MATERIA DE ESTUDIO DE LAS COMISIONES. "Las Comisiones Permanentes se dedicarán en sus sesiones al examen de los temas especializados que le sean propios en materia normativa y de control político y las que determine el reglamento interno del Concejo"

Artículo 37.- COMISIONES ACCIDENTALES. "Son comisiones accidentales aquellas ordenadas por el Presidente del Concejo o de las Comisiones Permanentes, para cumplir un objeto pronto y específico. A ellas corresponde:

(...)

7. Llevar a cabo las funciones que le sean asignadas por el respectivo Presidente.

Parágrafo. Dichas comisiones se integrarán hasta por cinco (5) concejales de diferentes Bancadas, quienes deberán radicar el informe por escrito y en medio magnético en la Secretaría respectiva, dentro del término señalado en el acto de la designación"

Artículo 39.- FUNCIONES DEL PRESIDENTE DE COMISIÓN PERMANENTE. "Corresponde a los Presidentes de cada Comisión Permanente ejercer las siguientes funciones:

(...)

11. Integrar las comisiones accidentales o transitorias que se requieran y distribuir los asuntos de la Comisión entre las subcomisiones... (ARTÍCULO 64.- SUBCOMISIONES DE VIGILANCIA Y CONTROL. El Presidente de la Corporación y los Presidentes de las Comisiones Permanentes podrán nombrar subcomisiones de vigilancia y control de la gestión de las autoridades Distritales. Dicha subcomisión deberá entregar informe de su actividad a la Plenaria o a la Comisión Permanente y dará traslado de las conclusiones y recomendaciones cuando se requiera, al Personero, Contralor Distrital, Veedor Distrital, Procuraduría General de la Nación o a la Fiscalía General de la Nación, según el caso. ARTÍCULO 88.- CONFORMACIÓN DE SUBCOMISIONES. Cuando por efecto de las proposiciones se requiera nombrar subcomisiones transitorias de redacción y estilo, la Presidencia de las Comisiones o de la Plenaria la designará y declarará receso para la discusión por el tiempo que estime necesario)"



| | | |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------|----------------------|
|  CONCEJO DE BOGOTÁ, D.C. | PROCESO GESTIÓN JURÍDICA | CÓDIGO: GJ-PR001-FO1 |
| | CONCEPTO JURÍDICO | VERSIÓN: 00 |
| | | FECHA: 11 SEP. 2013 |

En el Capítulo VII ORIGEN Y TRÁMITE DE LOS PROYECTOS DE ACUERDO, el Artículo 69.- DESIGNACIÓN DE PONENTES, dispone: *"Para todo proyecto de Acuerdo, el Presidente del Concejo podrá designar por sorteo hasta tres (3) concejales como ponentes. Los ponentes designados para primer debate serán los mismos para el segundo debate..."*

Artículo 73.- NÚMERO DE DEBATES. *"Para que un proyecto se convierta en Acuerdo debe ser aprobado por el Concejo en dos debates celebrados en días distintos. El primero se realizará en la Comisión respectiva y el segundo debate en sesión Plenaria..."*

Artículo 74.- DESARROLLO DE LOS DEBATES. Para la discusión de un proyecto de Acuerdo, el Presidente del Concejo o de la respectiva Comisión Permanente, abrirá el debate con la fórmula siguiente: *«Se abre el debate sobre el proyecto de Acuerdo número (...), cuyo título es (...).»*

Artículo 78.- REVOCATORIA DE LA APROBACIÓN. *"Por solicitud escrita y motivada de uno o más concejales, la aprobación de un proyecto de acuerdo puede ser revocada total o parcialmente durante la misma sesión o sesiones en que se discuta y apruebe. La solicitud y la revocatoria deberán ser aprobadas por la mayoría simple de la Comisión o de la Plenaria según el caso."*

Parágrafo. Devolución del Proyecto. - Si la Plenaria por mayoría simple propusiese una modificación de fondo al articulado, dará traslado del mismo a la Comisión de origen, por una sola vez, para el correspondiente estudio de las modificaciones. Tomada la decisión por la Comisión Permanente, el Proyecto regresará a la Plenaria de la Corporación para que continúe su trámite" Subrayado fuera del texto

Artículo 86.- Clases de Proposiciones. *"Las proposiciones se clasifican para su trámite en:*

(...)

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. Esta proposición deberá presentarse por escrito de manera clara, concreta y completa. Se discute y se vota primero. Si es aprobada, la inicial queda negada y viceversa. No podrá haber ninguna proposición sustitutiva de la sustitutiva..."

b. Ley 5 de 1992 Por la cual se expide el Reglamento del Congreso; el Senado y la Cámara de Representantes.

Artículo 2. PRINCIPIOS DE INTERPRETACIÓN DEL REGLAMENTO. *"En la interpretación y aplicación de las normas del presente Reglamento, se tendrán en cuenta los siguientes principios:*



| | | |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------|----------------------|
|  CONCEJO DE BOGOTÁ, D.C. | PROCESO GESTIÓN JURÍDICA | CÓDIGO: GJ-PR001-FO1 |
| | CONCEPTO JURÍDICO | VERSIÓN: 00 |
| | | FECHA: 11 SEP. 2013 |

(...)

2. *Corrección formal de los procedimientos. Tiene por objeto subsanan los vicios de procedimiento que sean corregibles, en el entendido que así se garantiza no sólo la constitucionalidad del proceso de formación de las leyes, sino también los derechos de las mayorías y las minorías y el ordenado adelantamiento de las discusiones y votaciones*" Subrayado fuera del texto.

Artículo 3. FUENTES DE INTERPRETACIÓN. *"Cuando en el presente Reglamento no se encuentre disposición aplicable, se acudirá a las normas que regulen casos, materias o procedimientos semejantes y, en su defecto, la jurisprudencia y la doctrina constitucional"* Subrayado fuera del texto.

Artículo 181. DEVOLUCIÓN DEL PROYECTO A UNA COMISIÓN. *"Terminado el debate de un proyecto si, como consecuencia de las enmiendas introducidas o de la votación de los artículos, el texto resultante pudiera ser incongruente, incomprensible, confuso o tautológico, en alguno de sus puntos, la Presidencia de la respectiva Cámara podrá, por iniciativa propia o a petición razonada de algún Congresista, enviar el texto aprobado por el pleno a una Comisión Accidental, con el único fin de que ésta, en el plazo de cinco (5) días, efectúe una redacción armónica que deje a salvo los acuerdos del pleno.*

El dictamen así redactado se someterá a la decisión final de la Plenaria, que deberá aprobarlo o rechazarlo en su conjunto, en una sola votación, pero sin que ello implique reanudación del debate concluido" Subrayado fuera del texto.

Se cita esta disposición de aplicación analógica del derecho, en virtud del artículo 8º de la Ley 153 de 1887, según el cual "cuando no haya ley exactamente aplicable al caso controvertido" se busca llenar los vacíos que se encuentren en los textos, acudiendo a las disposiciones que "regulan casos o materias semejantes", y en su orden, aplicando la "doctrina constitucional y las reglas generales del derecho"

3. FUNDAMENTOS JURÍSPRUDENCIALES

- a. En la Sentencia radicado 2651 del 09/02/95, la Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, del Consejo de Estado, Consejero Ponente Miguel González Rodríguez, al referirse al número de debates de una iniciativa, señala:

"... si bien es cierto que dentro de las funciones que los artículos 12 y 176 del Decreto 1421 de 1993 le señalaron al Concejo Distrital está (sic) la de darse su propio reglamento y que las materias a que se contraen las normas acusadas pueden ser reguladas por dicha vía, ello en manera alguna significa que no puedan ser objeto de regulación legal, es decir, que sean privativas del reglamento..." Subrayado fuera del texto



| | | |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------|----------------------|
|  CONCEJO DE BOGOTÁ, D.C. | PROCESO GESTIÓN JURÍDICA | CÓDIGO: GJ-PR001-FO1 |
| | CONCEPTO JURÍDICO | VERSIÓN: 00 |
| | | FECHA: 11 SEP. 2013 |

- b. La Sentencia C-893/03. Demanda de constitucionalidad del numeral 22 del artículo 35 de la ley 734 de 2002 "Por medio de la cual se expide el Código Disciplinario Único". Magistrado Ponente: Dr. ALFREDO BELTRÁN SIERRA, ilustra el contexto del ejercicio de la función pública, así:

"(...)

3.2. A partir de la Constitución de 1991, la función pública constituye uno de los problemas más complejos de la administración, ya que se ocupa no sólo de la clasificación de las distintas categorías de las personas que sirven a la administración, sino de su ingreso, permanencia, ascenso, retiro, deberes, prerrogativas, incompatibilidades, y prohibiciones (artículos 122, 123, 124, 125, 126, 127, 128, 129, 130, 131 de la Constitución).

3.3. Así las cosas, los servidores públicos sólo pueden hacer aquello que les está permitido por la Constitución y las leyes respectivas, y de ello son responsables. A diferencia de los particulares, que pueden hacer todo aquello que la Constitución y la ley no les prohíba, principio encaminado a la protección de los intereses de los administrados.

3.4. Conforme a lo dispuesto por el artículo 209 de la Carta Política, la función administrativa se encuentra instituida "al servicio de los intereses generales" y ha de cumplirse de manera tal que a través de las actuaciones de los funcionarios públicos se hagan efectivos "los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad" lo que significa que las conductas contrarias a estos principios constituyen quebranto de la Constitución Política, que habrá de sancionarse de acuerdo con la ley..." Subrayado fuera del texto

- c. La Sentencia T-1082 del 12 de diciembre de 2012, Referencia: expediente T-3623056. Acción de tutela instaurada por Recaudos y Tributos S.A., contra la Alcaldía Distrital de Santa Marta, Magistrado Ponente: JORGE IGNACIO PRETELT CHALJUB, dilucida entorno al derecho fundamental del debido proceso.

"(...)

2.5.1. Defecto orgánico por falta de competencia de la autoridad administrativa: La mencionada irregularidad se configura, entre otros supuestos, cuando la autoridad que emitió la decisión, "(i) carecía absolutamente de competencia para conocer y definir el asunto, esto es, desconoce su competencia, (ii) asume una competencia que no le corresponde, así como (iii) adelanta alguna actuación o emite un pronunciamiento por fuera de los términos dispuestos jurídicamente para que se surta cierta actuación. En estos casos, excepcionalmente las providencias judiciales y los actos administrativos pueden ser atacadas en sede de tutela por vulneración del debido proceso.

En este sentido, la Corte ha establecido que si se comprueba la incompetencia del funcionario que emitió la decisión acusada, se configura un defecto orgánico que afecta el derecho al debido proceso, en tanto la competencia tiene por finalidad delimitar el campo



| | | |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------|----------------------|
|  CONCEJO DE BOGOTÁ, D.C. | PROCESO GESTIÓN JURÍDICA | CÓDIGO: GJ-PR001-FO1 |
| | CONCEPTO JURÍDICO | VERSIÓN: 00 |
| | | FECHA: 11 SEP. 2013 |

de acción de la autoridad judicial y/o administrativa, para asegurar así el principio de seguridad jurídica que representa un límite para ella misma, en la medida en que las atribuciones que le son conferidas sólo las podrá ejercer en los términos que la Constitución y la ley establecen.

2.5.2. Defecto procedimental: Este defecto se presenta cuando se desconocen las formas propias de cada procedimiento.

La jurisprudencia constitucional sostiene que este defecto tiene dos acepciones, “el defecto procedimental absoluto, que se presenta cuando el funcionario se aparta por completo del procedimiento establecido legalmente para el trámite de un asunto específico, ya sea porque: i) se ciñe a un trámite completamente ajeno al pertinente -desvía el cauce del asunto-, o ii) omite etapas sustanciales del procedimiento establecido legalmente, afectando el derecho de defensa y contradicción de una de las partes del proceso”¹²³¹, y “el defecto procedimental en la concepción de exceso ritual manifiesto, que se presenta cuando un funcionario utiliza o concibe los procedimientos como un obstáculo para la eficacia del derecho sustancial y, por esta vía, sus actuaciones devienen en una denegación de justicia...” Subrayado fuera del texto.

- d. En el expediente: D-11271 del 5 de octubre de 2016. Demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 16, 132, 133 (parcial), 134 (parcial), 135 (parcial), 136 (parcial), 138 (parcial) y 328 (parcial) de la Ley 1564 de 2012, Código General del Proceso. Magistrado Ponente: ALEJANDRO LINARES CANTILLO, se decanta el tema de la garantía de las formas propias de cada juicio, afirmándose que no podría determinar que cualquier irregularidad procesal conduzca a la nulidad de lo actuado, por el carácter instrumental de las formas procesales y la prevalencia del derecho sustancial sobre el procesal.

“...Es entonces al legislador a quien le compete, en desarrollo del artículo 29 de la Constitución Política, determinar “las formas propias de cada juicio” y, en desarrollo de esta función, determinar las irregularidades que generan nulidad para garantizar la vigencia de las garantías del debido proceso. Es sólo por excepción que la Constitución Política toma directamente una decisión en la materia, cuando el inciso final del artículo 29 dispone que: “Es nula, de pleno derecho, la prueba obtenida con violación del debido proceso”.

En este sentido, esta Corte ha reconocido que “**corresponde al legislador dentro de su facultad discrecional**, aunque con arreglo a criterios objetivos, razonables y racionales, desarrollar a través de las correspondientes fórmulas normativas las formas o actos procesales que deben ser cumplidos para asegurar su vigencia y respeto. En tal virtud, **la regulación del régimen de las nulidades, es un asunto que atañe en principio al legislador**, el cual puede señalar, con arreglo a dichos criterios y obedeciendo al principio



| | | |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------|----------------------|
|  CONCEJO DE BOGOTÁ, D.C. | PROCESO GESTIÓN JURÍDICA | CÓDIGO: GJ-PR001-FO1 |
| | CONCEPTO JURÍDICO | VERSIÓN: 00 |
| | | FECHA: 11 SEP. 2013 |

de la proporcionalidad normativa, las causales o motivos que generan nulidad, a efecto de garantizar la regularidad de las actuaciones procesales y consecuentemente el debido proceso”[59]. Así, en ejercicio de esta competencia normativa, tanto el CPC (artículo 140), derogado, como el CGP (artículo 133), vigente, determinan las causales de nulidad procesal, cuyo carácter taxativo fue declarado constitucional por esta Corte[60]. En este mismo sentido, también hace parte del margen de configuración normativa del legislador en la materia, la determinación de las hipótesis en las que el vicio puede ser subsanado o convalidado y las que no[61], así como la precisión de las consecuencias que la nulidad procesal acarrea. Esto quiere decir que el legislador establece, por esta vía, una gradación de la importancia concreta de las formas procesales para determinar (i) los defectos procesales que generan nulidad y los que no; (ii) el carácter saneable o insaneable de determinado vicio procesal[62]; y (iii) las consecuencias de la declaratoria de nulidad procesal...”

En la Sentencia C-284/15, Expediente D-10455, demanda de inconstitucionalidad en contra del artículo 4º (parcial) de la Ley 153 de 1887. Magistrado Ponente: MAURICIO GONZÁLEZ CUERVO, la Corte Constitucional precisa que:

“...Cuando el juez se enfrenta a varias posibilidades de interpretación, el ordenamiento lo autoriza –aunque no lo obliga- para acudir a dichos criterios extra-sistemáticos (principios generales del derecho se encuentran subordinados a la “ley”). En estos casos, como cuando se recurre a la equidad, el intérprete “deberá entonces esmerarse en mostrar que su decisión está justificada por un principio ético o político (en todo caso extrajurídico), al que él adhiere y a cuya invocación lo autoriza expresamente el derecho positivo...”, con el propósito de que el fallo resulte siempre razonable y proporcionado. Frase entre paréntesis y subrayado fuera del texto.

4. FUNDAMENTOS DOCTRINALES

En el ensayo titulado “*Hermenéutica y Lógica Jurídica*”¹, del doctor Humberto Benavides López, Facultad de Derecho de la Universidad Cooperativa de Colombia, se lee que:

“La hermenéutica se ocupa de establecer los principios elaborados doctrinaria y jurisprudencialmente, para que el intérprete pueda efectuar una adecuada interpretación de las normas jurídicas...” Es así como mediante Sentencia C-820 de 2006, la Corte Constitucional dio a la expresión “Hermenéutica” el significado de interpretación, entendida esta como “la actividad dirigida a encontrar la solución al conflicto o al problema jurídico que se somete a estudio del intérprete...”

¹ <http://wb.ucc.edu.co/hermeneuticaylogica juridicacp/files/2010/08/hermeneutica-juridica1.pdf>



| | | |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------|----------------------|
|  CONCEJO DE BOGOTÁ, D.C. | PROCESO GESTIÓN JURÍDICA | CÓDIGO: GJ-PR001-FO1 |
| | CONCEPTO JURÍDICO | VERSIÓN: 00 |
| | | FECHA: 11 SEP. 2013 |

Al respecto, el Código Civil Colombiano hace relación a los siguientes métodos:

Artículo 27. Interpretación Gramatical. "Cuando el sentido de la ley sea claro, no se desatenderá su tenor literal a pretexto de interpretar su espíritu. Pero bien se puede, para interpretar una expresión oscura de la ley, recurrir a su intención o espíritu, claramente manifestados en ella misma o en la historia fidedigna de su establecimiento".

Artículo 28.- Sentido Corriente de las palabras. "Las palabras de la ley se entenderán en su sentido natural y obvio, según el uso general de las mismas palabras; pero cuando el legislador las haya definido expresamente para ciertas materias, se les dará en estas su significado legal"

Artículo 30.- Interpretación Sistemática. "El contexto de la ley servirá para ilustrar el sentido de cada una de sus partes, de manera que haya entre todas ellas la debida correspondencia y armonía. Los pasajes oscuros de una ley pueden ser ilustrados por medio de otras leyes, particularmente si versan sobre el mismo tema"

Dentro de las fuentes formales subsidiarias de derecho está la analogía, que responde a la filosofía de donde exista la misma situación de hecho, debe existir la misma regulación de derecho. En Colombia está prevista en la Ley 153 de 1887, en su artículo 8º, así: "Cuando no haya ley exactamente aplicable al caso controvertido, se aplicarán las leyes que regulen casos o materias semejantes, y en su defecto (...) las reglas generales del derecho."

Existen dos tipos de analogía:

1. La analogía "*Legis*", cuando el intérprete acude a una norma jurídica concreta de la que extrae los principios aplicables al supuesto de hecho, que siendo semejante al que contempla dicha norma jurídica, carece de regulación.
2. La analogía "*Iuris*", cuando el intérprete acude a varias normas jurídicas para de su conjunto extraer los principios aplicables al supuesto de aplicación.

Por su parte, en el ensayo "*Eficacia y Validez del Acto Administrativo*"², el doctor Romeo Edinson Pérez Ortiz de la Universidad Nacional de Colombia, año 2013, explica conceptualmente que el acto administrativo tiene como elementos esenciales los de existencia, que la doctrina ubica en el órgano y el contenido; los de validez, referentes a la voluntad y las formalidades o el procedimiento y los de eficacia, atinente a las ritualidades para hacer oponible el acto y capaz de producir efectos jurídicos.

² <http://www.bdigital.unal.edu.co/9877/1/700600.2013.pdf>



| | | |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------|----------------------|
|  CONCEJO DE BOGOTÁ, D.C. | PROCESO GESTIÓN JURÍDICA | CÓDIGO: GJ-PR001-FO1 |
| | CONCEPTO JURÍDICO | VERSIÓN: 00 |
| | | FECHA: 11 SEP. 2013 |

La forma se refiere a la manera como es elaborado el acto administrativo, dependiendo de la materia, la finalidad que persigue y su naturaleza, que debe cumplir con una serie de etapas y formalidades para su realización.

La finalidad específica del acto administrativo es el propósito o resultado buscado con la situación jurídica creada, regulada, modificada, extinguida según el caso y su finalidad general es el servicio público y el interés general que debe observar toda decisión del Estado.

La irregularidad que origina nulidad es la relevante en su contenido o determinante para lesionar el debido proceso, es de índole sustancial, cuando incide o es básica en el sentido de la decisión.

Aquí tercia la jurisprudencia proponiendo como alternativa de solución una especie de convalidación de tal nulidad, cuando afirma que en virtud del principio de eficacia y de economía, las irregularidades que no tengan dicho alcance pueden subsanarse en cualquier tiempo y que las simples omisiones e irregularidades que no afectan los actos administrativos, no constituyen una garantía ni derecho para los asociados.

5. CONSIDERACIONES

Conforme a la regulación constitucional y legal aquí plasmada, y bajo las orientaciones jurisprudenciales y doctrinales, esta Dirección considera lo siguiente frente al problema jurídico planteado:

Los honorables concejales de la ciudad son servidores públicos que deben ejercer sus funciones en la forma prevista en la Constitución Política, la ley, para este caso Estatuto Orgánico y norma contentiva del régimen municipal y el Reglamento Interno de la Corporación; teniendo siempre presente los principios de la función pública del debido proceso, la eficacia y la economía, para cumplir con el fin último del Estado que es el servicio público y el interés general.

La misión del Concejo de Bogotá D.C. esta dada por el ejercicio de la atribución normativa y el control político a la gestión del gobierno distrital y el procedimiento para desarrollar tal misión lo condensa el Acuerdo 348 de 2008- Reglamento Interno, el cual define que todo proyecto de acuerdo debe surtir dos (2) debates, el primero de ellos en una comisión permanente y el segundo en plenaria; durante los cuales se estudian las ponencias a cargo de los concejales que por sorteo les correspondió el análisis de cada iniciativa.

Esta labor se lleva a cabo durante los periodos de sesiones ordinarias o extra ordinarias citadas para tal fin, quedando archivadas las iniciativas que al finalizar cada período no hayan obtenido aprobación en primer debate. Los proyectos de acuerdo aprobados en primer debate, al no poder sufrir modificaciones de fondo en sesión plenaria deben ser



| | | |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------|----------------------|
|  CONCEJO DE BOGOTÁ, D.C. | PROCESO GESTIÓN JURÍDICA | CÓDIGO: GJ-PR001-FO1 |
| | CONCEPTO JURÍDICO | VERSIÓN: 00 |
| | | FECHA: 11 SEP. 2013 |

devueltos a la comisión de origen, con el fin realice las modificaciones al texto final del articulado, solicitadas en el segundo debate. Proyecto que puede ser asignado a una comisión accidental designada por el Presidente de la comisión respectiva, para elaborar el articulado con modificaciones, el cual será puesto a consideración y llevado a votación en la comisión de origen; surtido lo cual reasume competencia la sesión plenaria para la aprobación o negación de la iniciativa.

Es preciso aclarar que el proyecto aprobado en primer debate y devuelto a la comisión de origen para estudio de modificaciones, queda activo durante todo el período constitucional de cuatro (4) años, sin que esto implique el sorteo de nuevos ponentes en la comisión, por el hecho de cambiar de período legal anual y tener una conformación de miembros diferente en la comisión permanente de origen.

Según lo planteado en el caso sometido a estudio, existe la duda acerca de un error de procedimiento en el trámite de un proyecto de acuerdo, por el hecho de haberse designado una comisión accidental por parte del Presidente de la corporación, cuando la sesión plenaria había decidido devolver el proyecto a la comisión de origen, para modificaciones de fondo en el articulado. Esta cuestión involucra temas puntuales tales como, el carácter de norma procesal del Reglamento Interno, la competencia de los Presidentes de las Comisiones y de la Corporación, y el tipo de irregularidad en la formación del acto administrativo complejo, denominado Acuerdo Distrital.

Respecto a lo primero, es claro y expreso por disposición legal, que las normas procesales son de orden público y por consiguiente no le es dable a su ejecutor, derogarlas, modificarlas o sustituirlas, debiendo realizar el intérprete una adecuada consulta gramatical, natural y sistemática de las normas y de manera subsidiaria acudir a la fuente formal de la analogía, con el fin de extraer los principios aplicables al supuesto de hecho que carece de regulación. En el problema jurídico objeto del presente concepto, no resulta reglamentario trasladar la iniciativa al Presidente de la Corporación, para designar nuevos ponentes.

En cuanto a la competencia, la exigencia legal y reglamentaria de realizar dos (2) debates en días distintos, a cargo de dos (2) instancias diferentes, una la comisión permanente de origen y otra la sesión plenaria de todos los concejales del Concejo de Bogotá D.C.; nos lleva al entendido que existe una competencia funcional determinada y en el momento en que en el segundo debate se aprueba la devolución del proyecto a la comisión, la sesión plenaria pierde competencia sobre el proyecto de acuerdo y la reasume cuando la comisión permanente de origen radique el texto final del articulado modificado, junto con el expediente respectivo, para continuar con el segundo debate del proyecto.

Por su parte, la comisión de origen tiene competencia para adelantar el primer debate y no le es dable adelantar ninguna actuación administrativa posterior a la radicación del proyecto de acuerdo en secretaria general para segundo debate, no obstante, de manera excepcional reasume la competencia en el evento que le sea devuelto un proyecto de acuerdo de su conocimiento, con el único fin y por una única vez, para realizar las



| | | |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------|----------------------|
|  CONCEJO DE BOGOTÁ, D.C. | PROCESO GESTIÓN JURÍDICA | CÓDIGO: GJ-PR001-FO1 |
| | CONCEPTO JURÍDICO | VERSIÓN: 00 |
| | | FECHA: 11 SEP. 2013 |

modificaciones exactas y específicas en el texto del articulado, indicadas por la sesión plenaria.

Restaría verificar si el error de procedimiento en la designación de la comisión accidental por parte del Presidente de la Corporación, ataca la validez del proyecto de acuerdo en trámite. Recordemos que en este caso se requiere hacer una relación progresiva de la importancia concreta de las formas procesales, a efectos de establecer cuales vicios procesales generan nulidad y cuáles no, y el carácter saneable o insaneable de los mismos.

Para tal fin es necesario observar si el citado error constituye una irregularidad relevante dentro del trámite y aprobación de los proyectos de acuerdo, que incida en el sentido de la decisión o lesione el debido proceso. Así las cosas, el Capítulo VII fija las etapas en el trámite de los proyectos, a cargo del Concejo de Bogotá D.C. a saber:

- Iniciativa- Artículo 66
- Radicación- Artículo 67
- Verificación de contenido y unidad de materia- Artículo 68
- Designación de ponentes- Artículo 69
- Presentación de ponencias- Artículo 72
- Número de debates- Artículo 73
- Desarrollo de debates, cierre de deliberación y aprobación- Artículos 74,76 y 77

De manera no regular y facultativa consagra las siguientes actividades:

- Presentación previa de los proyectos de acuerdo- Artículo 70
- Acumulación de proyectos de acuerdo, por unidad de materia- Artículo 71
- Intervención de funcionarios y ciudadanos- Artículo 75
- Revocatoria de la aprobación del proyecto- Artículo 78
- Devolución del proyecto a la comisión de origen- Parágrafo Artículo 78
- Designación de comisión accidental- Artículo 37 numeral 7, Artículo 22 numeral 18, Artículo 39 numeral 11.

En ese orden de ideas, es claro que la falta de competencia de la autoridad administrativa que emitió la decisión, constituye causal de nulidad del acto. Para este caso, la designación de la comisión accidental por parte del Presidente de la Corporación no es procedente y no puede ser tenida en cuenta, bajo el entendido que se presume la buena fe de la autoridad, que no da cabida a una extralimitación de funciones.

Sin embargo, no constituye un defecto procedimental absoluto, porque se erige como un acto aislado que no desconoce el procedimiento establecido para el asunto específico, por el contrario, se siguió el trámite pertinente y no se omitieron las etapas sustanciales previstas en el reglamento interno.



| | | |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------|----------------------|
|  CONCEJO DE BOGOTÁ, D.C. | PROCESO GESTIÓN JURÍDICA | CÓDIGO: GJ-PR001-FO1 |
| | CONCEPTO JURÍDICO | VERSIÓN: 00 |
| | | FECHA: 11 SEP. 2013 |

Aún más, en aplicación estricta del principio de eficacia, lo significativo es lograr la finalidad según la naturaleza del acto administrativo, y al no ser mencionado en el escrito de solicitud de concepto, se presume la observancia del principio democrático, en virtud del cual se dio la deliberación de las diferentes bancadas en dos debates, el primero en la Comisión de origen y el segundo en la plenaria; se cumplieron los términos de presentación de ponencias, convocatoria y desarrollo de las sesiones, y se dio el curso respectivo a las mociones y votaciones, conforme lo establecido en el Reglamento Interno de la Corporación.

6. CONCLUSIONES

De lo anteriormente anotado se puede concluir lo siguiente:

- a) El trámite de los proyectos de Acuerdo 211, 265 y 289 de 2017 acumulados por unidad de materia, es el previsto en el Reglamento Interno del Concejo de Bogotá D.C.- Acuerdo 348 de 2008, Capítulo VII.
- b) Por cuanto el citado proyecto fue devuelto por la plenaria a la Comisión Primera Permanente del Plan, esta debe limitarse al estudio de las modificaciones solicitadas en el segundo debate, en los términos del parágrafo del artículo 78 ib.
- c) El informe presentado por la comisión accidental designada por el Presidente de la Corporación, no es procedente someterlo a consideración, ni votación en la Comisión Primera Permanente del Plan, por falta de competencia en la designación, lo cual le restó validez al acto.
- d) Una vez puesto en consideración y votación el nuevo articulado, con las modificaciones solicitadas por la plenaria, el proyecto de acuerdo en cuestión podrá ser radicado en la secretaría general de la Corporación, para que continúe su trámite ante la plenaria, por cuanto el defecto procedimental al que se ha hecho alusión, es corregible o subsanable y no se convierte en un obstáculo para la eficacia del derecho sustancial, materia de la actuación administrativa.

Bajo el contexto aquí presentado, esta Dirección sugiere que el Presidente de la Comisión Primera Permanente del Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial del Concejo de Bogotá D.C., integre una comisión accidental con los autores de las iniciativas en cuestión, o un vocero de ellos, los concejales que fueron ponentes o su coordinador y los concejales de otras bancadas miembros actuales de la comisión de origen, interesados en el tema; con el fin presenten el respectivo informe, junto con la propuesta de texto definitivo modificado, en los términos del artículo 37 del Reglamento Interno.



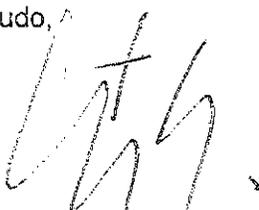
| | | |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------|----------------------|
|  CONCEJO DE BOGOTÁ, D.C. | PROCESO GESTIÓN JURÍDICA | CÓDIGO: GJ-PR001-FO1 |
| | CONCEPTO JURÍDICO | VERSIÓN: 00 |
| | | FECHA: 11 SEP. 2013 |

Lo anterior no obsta para que esta comisión utilice como fuente, entre otras, el informe de la comisión accidental designada por el Presidente de la Corporación al momento de la devolución de la iniciativa y que en la respectiva sesión de la comisión de origen, durante el estudio de las modificaciones, se presente una proposición sustitutiva al nuevo texto propuesto por la comisión accidental, según lo dispuesto en el artículo 86 ib.

16

Este concepto se emite bajo el alcance previsto en el artículo 28 del CPACA, sustituido por el artículo 1º de la Ley 1755 de 2015 *"Por medio de la cual se regula el Derecho Fundamental de Petición y se sustituye un título del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo"*.

Cordial saludo,



LUIS FERNANDO PINZÓN GALINDO
 Director Técnico Jurídico

Elaboró: Karen Liliana Angulo Cepeda
 Proyectó: Iiba Cárdenas Peña
 Revisó: Luis Fernando Pinzón Galindo

