

CIRCULAR No. 0016 DE 2022

(21 de Junio de 2022)

Para: Subsecretarios(as) de Despacho, Jefes de Oficina, Directores y Servidores Públicos de la Secretaría Distrital de Planeación.

De: Subsecretaría Jurídica

Asunto: Lineamientos para actuaciones administrativas en curso y atención de solicitudes en el marco de la suspensión provisional del Decreto Distrital 555 de 2021.

1. OBJETIVO

Por medio de la presente Circular se precisan los lineamientos para actuaciones administrativas en curso y atención de solicitudes en el marco de la suspensión provisional del Decreto Distrital 555 de 2021, notificada por estado del 15 de junio de 2022 y que surte efectos a partir del 16 de junio de 2022.

2. COMPETENCIA

De conformidad con el artículo 1 del Decreto Distrital 16 de 2013, la Secretaría Distrital de Planeación tiene por objeto, orientar y liderar la formulación y seguimiento de las políticas y la planeación territorial, económica, social y ambiental del Distrito Capital y en virtud del literal C del artículo 2 ídem le corresponde coordinar la elaboración, reglamentación, ejecución y evaluación del Plan de Ordenamiento Territorial.

Mediante el Decreto Distrital 555 de 2021, la Alcaldesa Mayor de Bogotá haciendo Gobierno con la Secretaría de Planeación Distrital, expidió la revisión general del Plan de Ordenamiento Territorial de Bogotá D.C., como mecanismo para actualizar y adecuar el modelo de ordenamiento del Distrito Capital a las necesidades actuales de la ciudad, considerando sus condiciones poblacionales, ambientales, económicas y jurídicas.

Posteriormente, el Juzgado Quinto Administrativo Oral del Circuito Judicial de Bogotá, D.C., Sección Primera, decretó la suspensión provisional del Decreto Distrital 555 de 2021, mediante decisión proferida el 14 de junio de 2022 y notificada por estado el día siguiente.

Cra. 30 N° 25 -90
pisos 5, 8, 13 / SuperCade piso 2
PBX: 335 8000
www.sdp.gov.co

Código Postal: 1113111



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.

El Auto que resolvió la medida cautelar dispuso lo siguiente: "(...) **DECRETAR LA SUSPENSIÓN PROVISIONAL de los efectos del Decreto Distrital 555 de 2021 "por el cual se adopta la revisión general del Plan de Ordenamiento Territorial de Bogotá D.C.", proferido por la señora Alcaldesa Mayor de Bogotá D.C., con fundamento en las consideraciones expuestas en esta providencia, decisión que no implica prejuzgamiento**".

Como consecuencia de la suspensión provisional decretada es preciso fijar los lineamientos para las actuaciones administrativas en curso y la atención de solicitudes en el marco de la suspensión provisional del Decreto Distrital 555 de 2021.

3. ALCANCE

El presente análisis inicia con lo dispuesto en el numeral 1 del artículo 91 de la Ley 1437 de 2011, el cual prevé:

"ARTÍCULO 91. Pérdida de ejecutoriedad del acto administrativo. Salvo norma expresa en contrario, los actos administrativos en firme serán obligatorios mientras no hayan sido anulados por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo. **Perderán obligatoriedad y, por lo tanto, no podrán ser ejecutados en los siguientes casos:**

1. Cuando sean suspendidos provisionalmente sus efectos por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo". (Énfasis fuera de texto).

En este sentido, de conformidad con nuestro ordenamiento jurídico, la suspensión provisional del acto administrativo afecta su eficacia, situación que conlleva la pérdida de su ejecutoriedad en tanto subsista dicha medida provisional. Lo anterior, significa que la suspensión impide la ejecución del acto administrativo, pero bajo la institución en comento no se desvirtúa su existencia.

Como se puede observar, el acto administrativo existe en el ordenamiento jurídico, pero la administración pierde toda competencia para hacer exigible su cumplimiento, ya que la

suspensión provisional, como lo ha reconocido el Consejo de Estado¹, busca la cesación de los efectos que pueden llegar a producirse.

En este orden, los efectos de la suspensión son hacia el futuro (*ex nunc*), mientras que los relacionados con la nulidad del acto administrativo son hacia el pasado, es decir desde la expedición del acto anulado (*ex tunc*). Esta posición ha sido reiterada por las diferentes secciones del Consejo de Estado² destacándose, entre otros, los siguientes pronunciamientos:

"Sección Primera. Expediente 306. Auto 8 de mayo de 1992.

"(...) la Sala estima conducente una vez más hacer hincapié en que decretada la suspensión provisional la actora recobró su derecho al pago de los subsidios; y, es lógico que el no pago de los subsiguientes, no es una consecuencia de los actos acusados, ya que estos, al ser suspendidos, dejaron de producir hacia el futuro efectos nocivos".

Sección Primera Expediente 3566. Auto 19 de diciembre de 1995

"No es posible decretar la suspensión provisional de los efectos de un acto ya consumados (...), la figura excepcional de la suspensión provisional existe para evitar que los efectos de un acto ilegal se produzcan o se continúen produciendo, sin perjuicio de que los ya producidos desaparezcan jurídica y retroactivamente si en virtud de los efectos propios de la sentencia de nulidad, ésta es favorable a las pretensiones de la demanda".

Sección Segunda. Expediente 7894 del 20 de abril de 1993

"La figura de la suspensión provisional como su nombre lo indica, tiene por finalidad dejar sin efectos un acto administrativo, temporalmente, mientras, se decide en definitiva sobre su legalidad.

"Por tanto, cuando el acto ha cumplido todos sus efectos no es posible suspenderlo puesto que con la suspensión no se retrotrae la actuación cumplida, al momento de la expedición del acto; la suspensión opera hacia el futuro.

¹ Sala de Consulta y Servicio Civil afirmó lo contrario (rad. 11001-03-06-000-2006-00098-00)

² Ibídem

"Del texto mismo de la resolución acusada se desprende que la fecha de iniciación del concurso era el 21 de octubre de 1992 y la lista de elegibles, resultado de la correspondiente evaluación, debería publicarse el 10 de noviembre de 1992.

"No pudiéndose suspender los efectos ya producidos por el acto acusado, es decir la realización del concurso en el que participaron quienes reunían los requisitos señalados en la convocatoria, carece totalmente de eficacia la suspensión provisional y no cumple en este caso la finalidad inherente a esta figura. Por esa razón no es posible acceder a esta petición".

Sección Quinta. Expediente 2605. Auto del 13 de agosto de 2001: "Suspendida una norma por decisión judicial en lo contencioso administrativo, no puede ser aplicada por la administración, ni exigir su cumplimiento. Desde el momento en que queda en firme el auto que la decretó".

Sección Tercera. Expediente 27997 Auto del 27 de enero de 2005: "...la decisión de suspensión provisional no permite retrotraer situaciones al estado inicial, efectos que solo son propios de la sentencia anulatoria, de tal manera que si el acto en relación con el cual se pretende la suspensión de sus efectos, ya los produjo, la figura resulta improcedente, a menos que se trate de efectos prolongados en el tiempo, esto es, que se van dando de manera sucesiva.

"El efecto del acto de adjudicación de un contrato, es uno solo: la suscripción del contrato. Después de celebrado el contrato, los efectos del acto de adjudicación se habrán agotado, y entonces mal puede decretarse la suspensión provisional, dado que esta figura solo permite atajar los efectos que no se han producido, para suspenderlos." (Subrayado fuera del texto original)

De acuerdo con lo explicado, puede concluirse que la suspensión provisional genera efectos hacia el futuro, no afecta la vigencia del acto, por lo cual este se mantiene en el ordenamiento jurídico, pero si afecta su eficacia, siendo imposible para la administración ejecutarlo o exigir su cumplimiento, hasta tanto se mantenga la suspensión.

Así las cosas, es dable concluir que los efectos del Decreto Distrital 555 de 2021 se encuentran transitoriamente suspendidos por causa de la medida cautelar decretada.

En cuanto al Decreto Distrital 190 de 2004, es preciso indicar que recobró su aplicabilidad, en virtud de la expedición de la medida cautelar de suspensión provisional del Decreto

Distrital 555 de 2021, con ocasión de la figura jurídica de la reviviscencia de la norma derogada, que expone el Consejo de Estado en el siguiente sentido:

*“Tales presupuestos tienen que ver con (i) la necesidad de establecer el peso específico que les asiste a los principios de justicia y **seguridad jurídica** en el caso concreto, esto es, las consecuencias que se derivarían de la reincorporación frente a los principios y valores constitucionales; y (ii) la garantía de la supremacía constitucional y los derechos fundamentales, lo que remite a la obligatoriedad de la reincorporación cuando el vacío normativo que se generaría sin ella involucraría la afectación o puesta en riesgo de los mismos. (...)*

Por lo tanto, en relación con esta exigencia, la reviviscencia de las normas derogadas sería procedente siempre que: (a) Las disposiciones derogadas que se restablecen no sean, a primera vista y en forma ostensible, contrarias a la Constitución; (b) la reincorporación de tales preceptos al ordenamiento jurídico se requiera para mantener la integridad y la armonía del sistema jurídico, especialmente en cuanto al efectivo desarrollo y aplicación de los principios y las normas constitucionales, y (c) la reviviscencia de esas normas no genere mayor inseguridad jurídica, sino que, por el contrario, permita suplir el vacío y, por lo tanto, la incertidumbre generada (...)”¹¹ Negrilla y subraya fuera del texto original

Lo anterior resulta concordante con lo conceptuado por el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio – MVCT en oficio identificado con radicado No. 2104EE0034248 en donde, luego de evaluar lo ocurrido con la suspensión provisional del Decreto Distrital 364 de 2013, concluyó lo siguiente:

“Entonces, en concordancia con la línea argumentativa vertida por el Consejo de Estado en varios de sus pronunciamientos judiciales, la suspensión provisional tendría efectos hacia el pasado, lo que conllevaría, en el caso concreto, a interpretar que la derogatoria de los decretos 619 de 2000, 469 de 2003 y 190 de 2004 quedaría sin vigencia, por lo cual serían estas las normas aplicables en las siguientes dos situaciones, a saber: i) mientras dure la suspensión provisional y ii) frente a la posible declaratoria de nulidad del Decreto Distrital 364 de 2013.

En ese orden de ideas, frente a las inquietudes por ustedes planteadas, éste Ministerio considera:

- i) *Con la suspensión provisional del Decreto Distrital 364 de 2013, entra nuevamente en vigencia el Decreto 190 de 2004”.*

Por lo anterior, y siguiendo la línea argumentativa trazada por el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio – MVCT, en concepto de esta Subsecretaría ante la suspensión provisional del Decreto Distrital 555 de 2021 recobraron aplicabilidad los Decretos 619 de 2000, 469 de 2003 y 190 de 2004.

Del análisis efectuado se llega a las siguientes conclusiones tras la orden de suspensión provisional del Decreto Distrital 555 de 2021 emitida por el Juzgado Quinto Administrativo Oral del Circuito Judicial de Bogotá, D.C. así:

1. La normativa urbanística aplicable en el Distrito Capital después de la suspensión provisional del Decreto Distrital 555 de 2021, esto es el 16 de junio de 2022, es el Decreto Distrital 190 de 2004 con sus respectivas reglamentaciones e instrumentos.
2. Respecto de los actos administrativos que fueron expedidos con fundamento en el Decreto Distrital 555 de 2021, corresponde distinguir dos tipos de actos que pueden generarse, así: (i) actos generales y (ii) actos particulares.

Con relación a los primeros, esto es los actos administrativos de carácter general expedidos con fundamento en el Decreto Distrital 555 de 2021, se entienden igualmente suspendidos provisionalmente.

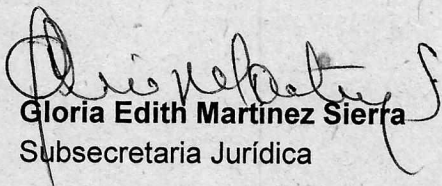
Respecto de los actos de carácter particular, que se encontraran en firme a la fecha de entrada en vigencia de la medida cautelar, se mantienen sus efectos y son ejecutables, cuyas situaciones particulares y concretas no se afectan por la suspensión provisional decretada sobre Decreto Distrital 555 de 2021.

3. A partir de la suspensión provisional de los efectos del Decreto Distrital 555 de 2021, las autorizaciones, solicitudes, trámites, permisos, derechos de petición, procedimientos policivos y en general los pronunciamientos a cargo de la Secretaría Distrital de Planeación, radicados antes del 16 de junio de 2022, deberán resolverse considerando los supuestos a los que se hace mención en los numerales anteriores y atendiendo la aplicación del Decreto Distrital 190 de 2004 y demás disposiciones que lo reglamentan.

Esta regla general deberá de analizarse y concretarse de acuerdo a las particularidades de cada caso en concreto.

4. Los conceptos de norma urbana y demás solicitudes referentes a la norma urbanística aplicable que no hayan sido decididas con anterioridad al 16 de junio de 2021, deberán resolverse en el marco de lo dispuesto en el Decreto Distrital 190 de 2004. Sin perjuicio de lo anterior, las solicitudes radicadas que se refieran a inquietudes relacionadas con aplicación de norma urbanística durante el lapso de producción de efectos del Decreto Distrital 555 de 2021, deberán analizarse según la norma aplicable en la época de los hechos, aclarando en todo caso que sobre el citado decreto existe actualmente una medida cautelar vigente.

Cordialmente,


Gloria Edith Martínez Sierra
Subsecretaria Jurídica


Constanza Catalina Hernández Herrera
Directora de Análisis y Conceptos Jurídicos

Elaboró: Javier Felipe Cabrera - Contratista Subsecretaría Jurídica
Lorena Pardo Peña - Profesional Especializado DACJ

Cra. 30 N° 25 -90
pisos 5, 8,13 / SuperCade piso 2
PBX: 335 8000
www.sdp.gov.co

Código Postal: 1113111



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.