



Bogotá, D.C.

Doctora
Sandra Narváez Castillo
Tesorera Distrital
Secretaría Distrital de Hacienda
[Correo electrónico: snarvaez@shd.gov.co](mailto:snarvaez@shd.gov.co)
NIT. 899999061-9
Kr 30 25 90

CONCEPTO

Referencia	2022IE042957O1
Descripción general	Tesorería
Descriptorios especiales	Apertura cuenta bancaria, obligaciones urbanísticas, Plan de Ordenamiento Territorial, suspensión provisional.
Problema jurídico	<i>¿Procede la apertura de una cuenta bancaria para el recaudo de las obligaciones urbanísticas de las que trata los artículos 520 y 556 del Decreto Distrital 555 de 2021 ante la suspensión provisional decretada por la jurisdicción administrativa del mencionado Decreto?</i>
Fuentes formales	Constitución Política de Colombia: artículo 238. Ley 1437 de 2011: numeral 6 del artículo 9, artículos 88, 91 y 231. Decreto Distrital 555 de 2021: artículos 520 y 556. Sentencia, Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, Consejero ponente: ROBERTO AUGUSTO SERRATO VALDÉS, Radicación número: 11001-03-24-000-2014-00302-00 del 28 de enero de 2019. Sentencia, Corte Constitucional T-121 del 8 de marzo de 2016, con ponencia del Magistrado Gabriel Eduardo Mendoza Martelo. Providencia del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera - Subsección "A", del 22 de agosto de 2022 dentro del Proceso No.: 11001333400520220006601 donde se revoca el auto de suspensión provisional del Decreto Distrital 555 de 2021.

IDENTIFICACIÓN DE LA CONSULTA

La Dirección Distrital de Tesorería consulta la viabilidad jurídica de realizar la apertura de la cuenta bancaria exclusiva para el recaudo de obligaciones urbanísticas de los artículos 520 (Liquidación y recaudo del pago compensatorio de las obligaciones urbanísticas) y 556 (Gestión y gerencia de los recursos dinerarios provenientes de instrumentos de financiación asociados al ordenamiento territorial) del Decreto Distrital 555 de 2021, "Por el cual se adopta la revisión general del Plan de Ordenamiento Territorial de Bogotá D.C.", frente a la declaratoria de suspensión provisional del mencionado Decreto, emitida el 14 de junio de 2022 por el Juzgado Quinto Administrativo Oral del Circuito Judicial de Bogotá dentro del proceso de nulidad simple.

ANTECEDENTES

La Secretaría Distrital de Planeación solicitó a la Dirección Distrital de Tesorería la apertura de una cuenta bancaria exclusiva para el recaudo de obligaciones urbanísticas generales y locales correspondientes a los artículos 520 y 556 del Decreto Distrital 555 de 2021.

El 14 de junio de 2022, mediante Auto Interlocutorio 66 de 2022 el Juzgado Quinto Administrativo Oral Seccional Primera del Circuito de Bogotá decretó la suspensión provisional de los efectos del Decreto Distrital 555 de 2021.

El 7 de julio de 2022, la Secretaría Distrital de Planeación informó a la Dirección Distrital Tesorería Distrital que algunas personas jurídicas han realizado pagos por concepto de obligaciones urbanísticas locales de redes en infraestructura del sistema pluvial, acueducto y alcantarillado sanitario según lo dispone el Decreto Distrital 555 de 2021, bajo el concepto de “cargas de edificabilidad” en el aplicativo SAP; solicitando que esos recursos recaudados sean encausados a obligaciones urbanísticas de los artículos 520 y 556 del Decreto Distrital 555 de 2021.

CONSIDERACIONES

Para resolver el problema jurídico se considera pertinente analizar los siguientes aspectos: 1) Efectos de la medida cautelar de suspensión provisional del Decreto Distrital 555 de 2021 y 2) Situación actual del proceso judicial de nulidad simple del referido Decreto.

1) Efectos de la suspensión provisional del Decreto Distrital 555 de 2021

La figura de la suspensión provisional de los efectos de los actos administrativos encuentra sustento constitucional:

“Artículo 238. La jurisdicción de lo contencioso administrativo podrá suspender provisionalmente, por los motivos y con los requisitos que establezca la ley, los efectos de los actos administrativos que sean susceptibles de impugnación por vía judicial”.

Esta Disposición constitucional fue desarrollada a través del artículo 231 de la Ley 1437 de 2011, de la siguiente manera:

“Artículo 231. Requisitos para decretar las medidas cautelares. Cuando se pretenda la nulidad de un acto administrativo, la suspensión provisional de sus efectos procederá por violación de las disposiciones invocadas en la demanda o en la solicitud que se realice en escrito separado, cuando tal violación surja del análisis del acto demandado y su confrontación con las normas superiores invocadas como violadas o del estudio de las pruebas allegadas con la solicitud. (...)”

Los actos administrativos suspendidos por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo tienen la prohibición de ejecución hasta tanto no se resuelva definitivamente su legalidad o se levante su medida cautelar, como establecen el numeral 6° del artículo 9 de la Ley 1437 de 2011, en los siguientes términos:

*“Artículo 9o. PROHIBICIONES. A las autoridades les queda especialmente prohibido: (...) **6. Reproducir** actos suspendidos o anulados por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo **cuando no hayan desaparecido los fundamentos legales de la anulación o suspensión”.***
(Resaltado fuera de texto)

En cuanto a la presunción de legalidad de los actos administrativos, respecto de la suspensión de los mismos la precitada Ley establece:

*“Artículo 88. PRESUNCIÓN DE LEGALIDAD DEL ACTO ADMINISTRATIVO. Los actos administrativos se presumen legales mientras no hayan sido anulados por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo. **Cuando fueren suspendidos, no podrán ejecutarse hasta tanto se resuelva definitivamente sobre su legalidad o se levante dicha medida cautelar”.***
(Resaltado fuera de texto)

La misma Ley 1437 de 2011, precisa la obligatoriedad de los actos administrativos en los siguientes términos:

“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.” (Resaltado fuera de texto)

Al respecto el Consejo de Estado¹ ha explicado frente a la suspensión provisional de los efectos de los actos administrativos lo siguiente:

*“(…) Entre sus características principales se destaca su naturaleza cautelar, temporal y accesoría, tendiente a evitar que actos contrarios al ordenamiento jurídico puedan continuar surtiendo efectos, mientras se decide de fondo su constitucionalidad o legalidad, en el proceso ordinario en el que se hubiere decretado tal medida. Es por ello que su finalidad está dirigida a **“evitar, transitoriamente, que el acto administrativo surta efectos jurídicos, en virtud de un juzgamiento provisorio del mismo, salvaguardando los intereses generales y el Estado de derecho.***

(…)

*La innovación más relevante de la Ley 1437 de 2011 consiste en, referirse expresamente a la **confrontación de legalidad** que debe efectuar el Juez de la medida; es decir, ese **análisis inicial de legalidad** del acto acusado, de cara a las normas que se estiman infringidas.*

(…)

***La decisión sobre la medida cautelar, de ningún modo implica prejuzgamiento, teniendo en cuenta que, como lo ha precisado la Jurisprudencia de esta Sala, se trata de “mecanismos meramente cautelares, que en nada afectan ni influyen en la decisión final del fondo del asunto”.** (Resaltado fuera de texto)*

Así los hechos, la figura de la suspensión provisional de un acto administrativo dentro de un proceso de nulidad ante la justicia de lo contencioso administrativo es una medida de origen constitucional que busca detener los efectos del acto administrativo de manera preventiva, mientras el juez decide de fondo, su objeto es evitar que se causen perjuicios, cuando se advierte que la administración emitió el acto en contravía con normas superiores. En esa instancia no se está resolviendo sobre la existencia ni la validez del acto administrativo.

Por contera en tanto está suspendido el acto administrativo no es aplicable y no genera efectos ni tiene fuerza vinculante hasta tanto el juez de lo contencioso levante la medida cautelar de suspensión provisional o emita decisión judicial debidamente ejecutoriada.

2) Situación actual del proceso de nulidad simple del Decreto Distrital 555 de 2021

Respecto del proceso de nulidad simple contra el Decreto Distrital 555 de 2021, mediante el Auto Interlocutorio 66 del 14 de junio de 2022 el Juzgado Quinto Administrativo de la Sección Primera de Bogotá suspendió provisionalmente los efectos del Decreto Distrital 555 de 2021.

El 22 de agosto de 2022 el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera - Subsección “A”, dentro del Proceso No.: 11001333400520220006601 procedió a revocar el auto de suspensión provisional en los siguientes términos:

“La Sala revocará el auto impugnado, en consideración a que no se advirtió por parte de la primera instancia, la certificación del 7 de abril del 2022, en virtud de la cual el Señor Secretario General del Concejo Distrital de Bogotá certifica, en documento público, en forma clara, manifiesta y sin lugar a duda alguna, que el trámite de los impedimentos y recusaciones no dio lugar a la suspensión del debate del proyecto de Acuerdo de revisión del POT, documento que

¹ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, Consejero ponente: ROBERTO AUGUSTO SERRATO VALDÉS, Radicación número: 11001-03-24-000-2014-00302-00 del 28 de enero de 2019

no ha sido tachado por ninguno de los sujetos procesales, y que por su importancia y claridad, se reproduce nuevamente:

Que, de acuerdo con lo anterior, en el marco del trámite de los anteriores impedimentos y recusaciones, no se presentó suspensión de términos respecto del debate y discusión del proyecto de Acuerdo Distrital 413 de 2021”.

Dicha certificación, de haberse valorado adecuadamente por el Juzgado, hubiese dado lugar a negar la medida cautelar, razón por la cual prospera el recurso de apelación, y se procede a revocar la decisión.

Por lo demás, tal como se indica en el artículo 229 de la Ley 1437 de 2011, la presente decisión no constituye prejuzgamiento.

En consecuencia, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera, Subsección A, RESUELVE:

PRIMERO.- REVÓCASE el auto de catorce (14) de junio de dos mil veintidós (2022), que ordenó suspender provisionalmente 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. y la Secretaría Distrital de Planeación, por las razones expuestas.

SEGUNDO.- DENIÉGASE la medida cautelar de suspensión provisional del acto administrativo demandado, por las razones anotadas en la presente providencia”.
(Resaltado fuera de texto)

La precitada providencia quedó debidamente ejecutoriada el día 31 de agosto de 2022 a las 5:00 pm, produciéndose con ello la firmeza de la decisión adoptada.

Así los hechos, toda vez que el Decreto Distrital 555 de 2021 recobra sus efectos jurídicos a partir del 31 de agosto cuando la providencia quedó en firme, dicha norma recupera su fuerza ejecutoria y vinculante, por ende goza de presunción de legalidad.

Por lo anterior, resulta procedente aplicar las disposiciones contenidas en ese Decreto relacionado con la apertura de la cuenta bancaria y el recaudo de los instrumentos de financiación del desarrollo territorial establecidos en el citado Decreto.

CONCLUSIONES

Una vez realizado el anterior análisis legal y jurisprudencial se procede a responder los interrogantes en el orden planteado:

¿Es jurídicamente viable que la DDT-SDH realice la apertura de la cuenta bancaria exclusiva para el recaudo de las obligaciones urbanísticas establecidas en el Decreto Distrital 555 de 2021, pese a que a la fecha en la que se eleva esta consulta, dicho Decreto no tiene efectos en atención a la declaratoria de suspensión provisional decretada por el Juzgado Quinto Administrativo Oral del Circuito Judicial de Bogotá el pasado 14 de junio de 2022?

El Tribunal Administrativo de Cundinamarca ordenó la revocatoria de la suspensión provisional de los efectos del Decreto Distrital 555 de 2021 dentro del proceso de nulidad simple, la providencia quedó debidamente ejecutoriada el pasado 31 de agosto a las 5:00 pm. A partir de esta fecha el mencionado Decreto recobra su fuerza vinculante y goza de presunción de legalidad, en tanto se surte el proceso judicial del mencionado Decreto 555.

Por lo anterior, es viable jurídicamente que la Dirección Distrital de Tesorería realice la apertura de la cuenta bancaria exclusiva para el recaudo de las obligaciones urbanísticas establecidas en el multicitado Decreto Distrital 555 de 2021.

¿La apertura de la cuenta bancaria exclusiva establecida en los artículos 520 y 556 del Decreto Distrital 555 de 2021 y el hecho de que la DDT-SDH realizará el recaudo de estos nuevos seis (6) conceptos, iría o no en contravía de la decisión del Juzgado Quinto Administrativo Oral del Circuito Judicial de Bogotá y, en consecuencia, se estarían recaudando conceptos que no encuentran vigentes, como resultado del decaimiento del fundamento legal para su recaudo?

De conformidad con la respuesta anterior, es viable jurídicamente que la Dirección Distrital de Tesorería realice el recaudo de los conceptos de: Carga u obligación urbanística de las cesiones públicas para espacio público peatonal y para el encuentro (parques, plazas y plazoletas); carga u obligación urbanística de estacionamientos de uso público; Carga u obligación urbanística de cesión para equipamiento comunal público; Carga u obligación urbanística de las redes secundarias y locales de los servicios públicos domiciliarios y sus infraestructuras relacionadas (pluvial, acueducto y alcantarillado sanitario); Obligación de destinación un porcentaje obligatorio de suelo o su equivalente en área construida para VIS y VIP y carga u obligación urbanística de carácter general.

En el evento en el que la decisión final del Juzgado Quinto Administrativo Oral del Circuito Judicial de Bogotá D.C sea la declaratoria de nulidad del Decreto Distrital 555 de 2021, y la DDT-SDH haya procedido a abrir la cuenta bancaria dispuesta en los artículos 520 y 556 del mismo Decreto, ¿Cuál sería la destinación de los recursos que haya recaudado la DDT-SDH y quien administraría los mismos

En el evento que se declare la nulidad simple del Decreto Distrital 555 de 2021, este fallo tendría efecto *ex tunc*, es decir, retrotrae la situación a como se encontraba antes de haberse proferido el acto anulado sin afectar las situaciones jurídicas que se consolidaron.

Las situaciones jurídicas consolidadas “(...) conforme la jurisprudencia de lo contencioso administrativo, son aquellas que han quedado en firme, o han sido objeto de pronunciamiento judicial, es decir, que han hecho tránsito a cosa juzgada, por tanto, no son susceptibles de debatirse ni jurídica ni administrativamente”².

Por ello los recursos recaudados y su destinación realizada durante el proceso judicial se mantiene. En cuanto a la administración de los mismos se deberá estar a lo resuelto en el fallo de nulidad.

En procura de impulsar el mejoramiento continuo en la asesoría jurídica de la Secretaría Distrital de Hacienda, se solicita verificar si el concepto emitido contribuyó a resolver de fondo el problema jurídico planteado. De no ser así, por favor informar de manera inmediata a la Dirección Jurídica de Hacienda.

Cordialmente,

Leonardo Arturo Pazos Galindo

Director Jurídico

lpazos@shd.gov.co

Proyectó: Clara Lucía Morales Posso, Asesora Dirección Jurídica, cmorales@shd.gov.co

² Corte Constitucional En Sentencia T-121 del 8 de marzo de 2016, con ponencia del Magistrado Gabriel Eduardo Mendoza Martelo.