



2014EE0034248



Bogotá, D.C.

Arquitecta
ANA MARÍA CADENA TOBÓN
Curadora Urbana No. 3 de Bogotá
Autopista Norte Av. Cra. 45 No. 95 – 31 / 45
Teléfono: 5 19 06 60
Bogotá D.C.

Asunto: Radicación 2014ER0027144.
Consultas Suspensión provisional POT Bogotá.

Cordial saludo:

En atención a la comunicación citada en el asunto, mediante la cual solicita consulta sobre los efectos de la suspensión provisional que realizó el Consejo de Estado del Decreto Distrital 364 de 2013, nos permitimos dar respuesta a sus inquietudes para lo cual consideramos pertinente realizar las siguientes precisiones en el marco de las competencias establecidas a esta Dirección por el Decreto Ley 3571 de 2011, relacionadas con las funciones de formular políticas y orientar los procesos de desarrollo territorial, en ejercicio de las cuales se emiten conceptos de carácter general, sin que ello implique el estudio de casos particulares y concretos.

- 1. Con base en qué norma se expiden las licencias radicadas en legal y debida forma en vigencia del Decreto 364 de 2013, recientemente suspendido por el Consejo de Estado?*
- 2.Cuál es la norma aplicable para el estudio de las solicitudes de modificación de licencias vigentes que se expidieron con base en el Decreto Distrital 364 de 2013 reciente suspendido por el Consejo de Estado?*
- 3. Con la suspensión provisional del MEPOT, entra nuevamente en vigencia el Decreto 190 de 2004?*

El Consejo de Estado, sección primera, resolvió suspender provisionalmente el Decreto Distrital 364 de 2013 por considerar que el mismo es contrario a varias disposiciones legales y constitucionales vigentes, entre ellas al artículo 313 de la Constitución Política que señala que son los Concejos Municipales/Distritales los encargados de reglamentar los usos del suelo, lo que implica que es necesaria su





aprobación para adoptar modificaciones excepcionales a los Planes de Ordenamiento Territorial.

Como consecuencia de lo anterior, el Consejo de Estado resolvió suspender provisionalmente los efectos del Decreto Distrital 364 de 2013. No obstante, en la providencia que estableció la medida cautelar, no se especificó el alcance de la misma.

Se tiene que el Decreto Distrital 364 de 2013 implementó un nuevo articulado y derogó en su totalidad el POT de Bogotá así:

Artículo 565.- Derogatorias. El presente Plan rige a partir de la fecha de su publicación y deroga el Decreto 619 de 2000, el Decreto 469 de 2003 y el Decreto 190 de 2004, sin perjuicio de lo dispuesto sobre el régimen de transición del presente Plan y las remisiones expresas que se hagan en este Decreto a las disposiciones de los decretos citados; deroga igualmente todas las disposiciones que le sean contrarias, en especial el Acuerdo 13 de 1998, salvo sus artículos 7 y 9 que continúan vigentes. (Negrilla y subrayado fuera del texto original)

El artículo citado derogó el POT de Bogotá (Decreto 190 de 2004), lo que implicó su sustitución por un nuevo modelo de ordenamiento territorial contenido en el ya mencionado Decreto Distrital 364 de 2013.

Pese a lo anterior, como consecuencia de la suspensión provisional del Decreto Distrital 364 de 2013, éste Ministerio considera que deberán aplicarse las disposiciones contenidas en el Decreto 190 de 2004 para el desarrollo de los trámites urbanísticos pertinentes.

Como sustento de la anterior afirmación, es necesario anotar que de acuerdo con varios pronunciamientos del Consejo de Estado, la suspensión provisional no produce la exclusión del ordenamiento jurídico del acto administrativo demandado, sino que se limita a impedir que el mismo produzca efectos:

“En lo que respecta a la suspensión provisional, ha sostenido la Sala en ocasiones anteriores, que esta medida cautelar impide que el acto pueda ser aplicado o reproducido por el funcionario administrativo pero continúa integrando el ordenamiento jurídico.”¹ (Negrilla fuera del texto original)

¹ Consejo de Estado, sala de lo contencioso administrativo, sección cuarta, 23 de octubre de 2008. C.P.: Ligia López Díaz. Radiación número: 11001-03-27-000-2008-00020-00 (17191)





**PROSPERIDAD
PARA TODOS**

“la suspensión provisional es una medida cautelar de carácter material, como quiera que, con su decreto, se suspende el atributo de la fuerza ejecutoria de que goza el acto administrativo, con la finalidad de proteger los derechos subjetivos o colectivos que se pueden conculcar con la aplicación o concreción del acto administrativo cuya constitucionalidad o legalidad se cuestiona”² (Negrilla fuera del texto original)

Por su parte la Sala de Consulta y Servicio Civil precisó que como consecuencia de la suspensión provisional el acto administrativo no solo pierde sus efectos, sino que adicionalmente reviven las disposiciones que fueron derogadas o sustituidas por el mismo:

“La suspensión provisional, si no implica insubsistencia del acto, es un juzgamiento provisional del mismo, mientras se profiere sentencia que decida el infringe o no las disposiciones de jerarquía superior invocadas en la demanda. Por consiguiente, con la misma provisionalidad esta medida cautelar tiene efectos ex tunc, desde cuando el acto tuvo vigencia, no idénticos, pero semejantes a los de la sentencia que declare su nulidad. Se diferencian en que, mientras ésta es definitiva, aquella es temporal o transitoria. De donde se deduce que, ejecutoriada el auto que disponga la suspensión provisional de un acto, recobra vigencia el que fuere sustituido o subrogado por éste, mientras se profiere sentencia definitiva que declare su nulidad o la deniegue.”³ (Negrilla y subrayado fuera del texto original)

El fragmento precedentemente citado proviene, como ya se indicó, de un pronunciamiento de la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado que data de 1981, cuya *ratio decidendi* ha sido recogida en varias sentencias de la misma Corporación:

“En lo que respecta a la suspensión provisional, ha sostenido la Sala en ocasiones anteriores, que esta medida cautelar impide que el acto pueda ser aplicado o reproducido por el funcionario administrativo pero continúa integrando el ordenamiento jurídico. La suspensión es de carácter temporal o transitoria y su vigencia termina cuando el juez contencioso administrativo a través de la sentencia se pronuncie de fondo sobre la legalidad del acto, bien sea para declararlo ajustado a derecho o para anularlo, caso éste último en el cual desaparece del mundo jurídico

² Consejo de Estado, sala de lo contencioso administrativo, sección tercera, 27 de mayo de 2009. C.P.: Enrique Gil Botero. Radicación: 110010326000200800101 00

³ Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, 24 de abril de 1981. C.P.: Jaime Paredes Tamayo. Radicación No. 1.511





*como si nunca hubiera existido (efectos ex tunc)*⁴ (Negrilla fuera del texto original)

En el mismo sentido se pronunció el Consejo de Estado en fallo de 1995, donde reiteró la característica de la suspensión provisional de producir efectos *ex tunc*, es decir hacia el pasado:

*“Las consecuencias de la pérdida de la fuerza ejecutoria (...) son distintas, por ejemplo, de las que se dan cuando aquella ocurre por suspensión provisional, porque entonces se produce esa pérdida por medida precautelar que reconocer violación manifiesta de la ley al momento de producir el acto. De allí que los efectos de la suspensión provisional son ex tunc (...)”*⁵
(Negrilla y subrayado fuera del texto original)

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.
- (ii) Frente a su inquietud acerca de la norma con la cual se deben expedir las licencias radicadas en legal y debida forma en vigencia del Decreto Distrital 364 de 2013, se considera:
 - a. Que teniendo en cuenta las disposiciones del artículo 16 del Decreto 1469 de 2010, y teniendo en cuenta que el alcance legal de dicha norma es garantizar que el estudio de la solicitud se realice bajo las normas vigentes al momento de la radicación en legal y debida forma, en rigor legal el trámite se debe adelantar con fundamento en el Decreto Distrital 364 de 2013, sin embargo, como el mencionado acto

⁴ Consejo de Estado, sala de lo contencioso administrativo, sección cuarta, 23 de octubre de 2008. C.P.: Ligia López Díaz. **Radiación número: 11001-03-27-000-2008-00020-00 (17191)**

⁵ Consejo de Estado, sala de lo contencioso administrativo, sección quinta, 4 de diciembre de 1995. C.P.: Amado Gutiérrez Velásquez. Radificaciones No. 1208 y 1222



- administrativo se encuentra suspendido no es posible que el mismo produzca como efecto el otorgamiento de licencias.
- b. Establece el artículo 16 del Decreto 1469 de 2010, que “(p)resentada la solicitud de licencia, se radicará y numerará consecutivamente, en orden cronológico de recibo, dejando constancia de los documentos aportados con la misma. En caso de que la solicitud no se encuentre completa, se devolverá la documentación para completarla. Si el peticionario insiste, se radicará dejando constancia de este hecho y advirtiéndole que deberá allanarse a cumplir dentro de los treinta (30) días hábiles siguientes so pena de entenderse desistida la solicitud, lo cual se hará mediante acto administrativo que ordene su archivo y contra el que procederá el recurso de reposición ante la autoridad que lo expidió. **Parágrafo.** Si durante el término que transcurre entre la solicitud de una licencia o su modificación y la expedición del acto administrativo que otorgue la licencia o autorice la modificación, se produce un cambio en las normas urbanísticas que afecten el proyecto sometido a consideración del curador o de la autoridad municipal o distrital encargada de estudiar, tramitar y expedir las licencias urbanísticas, el solicitante tendrá derecho a que la licencia o la modificación se le conceda con base en la norma urbanística vigente al momento de la radicación de la solicitud, siempre que la misma haya sido presentada en legal y debida forma”.
- c. Adicionalmente se anota que, la expedición de licencia es un trámite reglado que debe adelantarse principalmente de acuerdo con lo dispuesto en el Decreto 1469 de 2010, razón por la cual los Curadores deben tener en cuenta lo consagrado en el artículo 34 del mencionado cuerpo normativo que se transcribe a continuación:

Artículo 34. Término para resolver las solicitudes de licencias, sus modificaciones y revalidación de licencias. **Los curadores urbanos y la entidad municipal o distrital encargada del estudio, trámite y expedición de las licencias, según el caso, tendrán un plazo máximo de cuarenta y cinco (45) días hábiles para resolver las solicitudes de licencias y de modificación de licencia vigente pronunciándose sobre su viabilidad, negación o desistimiento contados desde la fecha en que la solicitud haya sido radicada en legal y debida forma. Vencido este plazo sin que los curadores urbanos o las autoridades se hubieren pronunciado, se aplicará el silencio administrativo positivo en los términos solicitados pero en ningún caso en contravención de las normas urbanísticas y de edificación vigentes, quedando obligadas la autoridad municipal o distrital competente o el curador urbano, a expedir las constancias y certificaciones que se requieran para evidenciar la aprobación del proyecto presentado. La**



MinVivienda
Ministerio de Vivienda

**PROSPERIDAD
PARA TODOS**

invocación del silencio administrativo positivo, se someterá al procedimiento previsto en el Código Contencioso Administrativo. Cuando el tamaño o la complejidad del proyecto lo ameriten, el plazo para resolver la solicitud de licencia de que trata este artículo podrá prorrogarse por una sola vez hasta por la mitad del término establecido mediante acto administrativo de trámite que solo será comunicado. Las solicitudes de revalidación de licencias se resolverán en un término máximo de quince (15) días hábiles contados a partir de la fecha de radicación de la solicitud en legal y debida forma. (Negrilla fuera del texto legal)

Por lo tanto, los curadores, con respecto a las solicitudes de licencia, deben pronunciarse dentro del precitado término legal, teniendo en cuenta que el Decreto 364 de 2013 se encuentra suspendido, y por tanto, sus efectos no pueden materializarse.

Así mismo, es pertinente anotar que en el presente caso no opera el supuesto de cambio normativo que contempla el artículo 16 del Decreto 1469 de 2013, pues se reitera que para que ello sucediera tendría que ser posible que el Decreto Distrital 364 de 2013 pudiera producir efectos, situación está que es imposible debido a la medida cautelar que pesa sobre el aludido acto administrativo.

- (iii) Por otra parte, frente a su inquietud sobre la norma aplicable para el estudio de las solicitudes de modificación de licencias urbanísticas vigentes que hubieren sido expedidas con fundamento en el Decreto 364 de 2013, se considera que:
- a. Que teniendo en cuenta las disposiciones del artículo 1 del Decreto 1469 de 2010, y teniendo en cuenta que el alcance legal de dicha norma es garantizar que el estudio de la solicitud de modificaciones de licencias vigentes se realice bajo las mismas normas urbanísticas con las cuales se expidió la respectiva licencia, en rigor legal el trámite se debe adelantar con fundamento en el Decreto Distrital 364 de 2013. Sin embargo, tal y como se ha advertido en el punto anterior, como el mencionado acto administrativo se encuentra suspendido no es posible que el mismo produzca como efecto el otorgamiento de licencias.
 - b. Sea del caso reiterar igualmente que la expedición de licencia es un trámite reglado que debe adelantarse principalmente de acuerdo con lo dispuesto en el Decreto 1469 de 2010, razón por la cual los Curadores deben tener en cuenta lo consagrado en el ya citado artículo 34 ibídem, y deben pronunciarse dentro de los términos legales indicados en el



**PROSPERIDAD
PARA TODOS**

citado decreto reglamentario, teniendo en cuenta que el Decreto 364 de 2013 se encuentra suspendido, y por tanto, sus efectos no pueden materializarse.

Finalmente se informa que el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio procederá a realizar la consulta a la Sección Primera del Consejo de Estado con el fin de que dicha Corporación determine específicamente los efectos de su decisión.

El anterior concepto se expide en los términos del artículo 28 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

Cordialmente,

ALONSO CARDENAS SPITTIA
Director de Espacio urbano y Territorial

Proyectó. C. Hernandez / S. Acevedo



