

RESOLUCIÓN No. 338 de 2020

“Por medio de la cual se resuelve una solicitud de revocatoria directa interpuesta contra la Resolución 650 del 06 de noviembre de 2019 que anunció la puesta en marcha del proyecto de renovación urbana denominado “Lote El Rosario”

LA GERENTE GENERAL DE LA EMPRESA DE RENOVACIÓN Y DESARROLLO URBANO DE BOGOTÁ D.C

En ejercicio de las facultades legales, en especial las que confieren el artículo 95 de la Ley 1437 de 2011, los artículos 58 y 59 de la Ley 388 de 1997, el Decreto Nacional 1077 de 2015, el artículo 02 del Acuerdo 04 de 2016, y

CONSIDERANDO

Que mediante radicado No. 20204200049072 del 29 de octubre de 2020, la doctora María Fernanda Rojas Mantilla, en su calidad de Concejal de la ciudad, interpuso solicitud de revocatoria directa contra la Resolución 650 del 06 de noviembre de 2019 *“Por medio de la cual se anuncia la puesta en marcha del Proyecto de Renovación Urbana denominado Lote “El Rosario” y se dictan otras disposiciones.”*, expedida por la Empresa de Renovación y Desarrollo Urbano de Bogotá D.C.

Que, conforme a lo anterior, procede este despacho a resolver la solicitud de revocatoria directa impetrada contra la Resolución 650 de 2019 de la Empresa de Renovación y Desarrollo Urbano de Bogotá D.C.

ANTECEDENTES:

El artículo 61A de la Ley 388 de 1997 *“Por la cual se modifica la Ley 9 de 1989 y la Ley 2 de 1991 y se dictan otras disposiciones”* hace referencia a las condiciones para la concurrencia de terceros en procesos de adquisición de inmuebles por enajenación voluntaria y expropiación judicial y administrativa, cuando el motivo de utilidad pública e interés social corresponda a los literales C o L del artículo 58 de la mencionada ley, y señala que será procedente siempre que medie la celebración previa de un contrato o convenio entre la entidad expropiante y el tercero concurrente.

El Alcalde Mayor de Bogotá D.C., por iniciativa de la Secretaría Distrital de Planeación, expidió el Decreto Distrital 621 del 23 de diciembre de 2016 *“Por el cual se incorporan áreas al Tratamiento Urbanístico de Renovación Urbana sobre ejes de la Malla Vial Arterial con Sistema de Transporte Público Masivo Transmilenio, se adoptan las fichas normativas de los sectores incorporados y se dictan otras disposiciones”*, dentro de los que se encuentran los sectores colindantes a los ejes de las mallas viales arteriales de la Avenida Carrera 30 (Avenida Ciudad de Quito) y la Avenida Calle 80 (Avenida Autopista Medellín), así como la definición de las correspondientes normas urbanísticas aplicables. Posteriormente, el Decreto 621 de 2016 fue modificado y adicionado por el Decreto Distrital 595 del 02 de noviembre de 2017.

RESOLUCIÓN No. 338 de 2020

“Por medio de la cual se resuelve una solicitud de revocatoria directa interpuesta contra la Resolución 650 del 06 de noviembre de 2019 que anunció la puesta en marcha del proyecto de renovación urbana denominado “Lote El Rosario”

El sector ubicado entre la Avenida NQS y la Carrera 35 y entre la Calle 63 y 63C, dentro del sector conocido como El Rosario de la localidad 12-Barrios Unidos-, UPZ 103 Parque El Salitre, hace parte de las zonas que fueron incorporadas por el Decreto Distrital 621 de 2016 al tratamiento de renovación urbana de acuerdo con la cartografía que hace parte integral de la norma.

De acuerdo con el artículo 4 del Acuerdo Distrital 643 de 2016, la Empresa de Renovación y Desarrollo Urbano de Bogotá D.C., tiene por objeto principal *“Identificar, promover, gestionar, y ejecutar proyectos integrales referidos a la política pública de desarrollo y renovación urbana de Bogotá D.C.”*

El artículo 18 del Decreto Distrital 595 de 2017, adicionó el Decreto Distrital 621 de 2016, en relación con la expropiación en proyectos de renovación urbana que se desarrollen en el ámbito de aplicación así:

“ARTÍCULO 18°. Expropiación en proyectos de renovación urbana que se desarrollen en el ámbito de aplicación del Decreto Distrital 621 de 2016. *La expropiación en razón de ejecución de proyectos de renovación urbana de que trata el artículo 61-A de la Ley 388 de 1997, será aplicada en el marco de las disposiciones legales vigentes y se utilizará por la Empresa de Renovación y Desarrollo Urbano de Bogotá en cualquiera de los siguientes casos:*

1. *Cuando el interesado acredite como mínimo la titularidad del derecho de dominio y/o la vinculación de propietarios de predios y/o inmuebles equivalentes al sesenta por ciento (60%) de la totalidad de la manzana. Cuando se trate de proyectos sujetos a integración por manzana, sesenta por ciento (60%) será equivalente al área de las manzanas, sin contar el área de espacio público objeto de la integración.*

2. *Cuando el interesado acredite como mínimo la titularidad del derecho de dominio y/o la vinculación de propietarios de predios y/o inmuebles equivalentes al setenta por ciento (70%) del área necesaria para la integración mínima de 1.500 m² exigida por el Decreto Distrital 621 de 2016.*

3. *Cuando el interesado acredite como mínimo la titularidad del derecho de dominio y/o la vinculación de propietarios de predios y/o inmuebles equivalentes al setenta por ciento (70%) del área restante de la manzana de conformidad con lo establecido en el artículo 6, numeral 4, literal a), inciso i) del Decreto Distrital 621 de 2016.*

En cualquiera de los 3 casos descritos anteriormente, cuando existan edificaciones, conjuntos o agrupaciones sometidos al régimen de propiedad horizontal que hagan parte del porcentaje del área mínima de que tratan los numerales anteriores, se podrá hacer uso de la expropiación a favor de terceros, siempre y cuando el interesado acredite la titularidad del derecho de dominio y/o la vinculación de propietarios de predios y/o inmuebles equivalentes al setenta por ciento (70%) de los coeficientes de copropiedad de cada una de las propiedades horizontales.”

En virtud de lo anterior, la Empresa de Renovación y Desarrollo Urbano de Bogotá suscribió el Contrato de Prestación de Servicios Profesionales No. 325 del 20 de septiembre de 2019 con Acción Sociedad Fiduciaria S.A., actuando única y exclusivamente en su calidad de vocera y administradora del Fideicomiso Lote Proyecto Rosario, cuyo objeto es *“Prestar servicios especializados para la gestión del suelo, en el marco del Decreto Distrital 621 de 2016, el numeral 2 del artículo 18 del Decreto Distrital*

RESOLUCIÓN No. 338 de 2020

“Por medio de la cual se resuelve una solicitud de revocatoria directa interpuesta contra la Resolución 650 del 06 de noviembre de 2019 que anunció la puesta en marcha del proyecto de renovación urbana denominado “Lote El Rosario

595 de 2017 y de conformidad con lo establecido en la Ley 388 de 1997, el artículo 2.2.5.5.1 y siguientes del Decreto Nacional 1077 de 2015 (...) en el sector denominado El Rosario de la localidad 12 de Barrios Unidos (...), que entre otras, estableció en cabeza de la Empresa las siguientes obligaciones:

“(...) 4.2. OBLIGACIONES ESPECÍFICAS DE LA EMPRESA (...)

2 Elaborar y gestionar ante la Alcaldía Mayor de Bogotá y la Secretaría Distrital de Hábitat, la expedición del decreto por medio del cual se declaren las condiciones de urgencia por razones de utilidad pública e interés social con el fin de implementar la expropiación por vía administrativa de los predios.

3 Expedir la resolución por medio de la cual se realice el anuncio del proyecto. (...)”

En ejercicio de las obligaciones contenidas en el Contrato de Prestación de Servicios Profesionales No. 325 de 2019 y en el marco de las condiciones establecidas por el artículo 18 del Decreto 595 de 2017, la Empresa de Renovación y Desarrollo Urbano de Bogotá expidió la Resolución 650 del 06 de noviembre de 2019 *“Por medio del cual se anuncia la puesta en marcha del Proyecto de Renovación Urbana denominado Lote “El Rosario” y se dictan otras disposiciones.”*, que además de anunciar a la ciudadanía la puesta en marcha del proyecto, invocó en su artículo 3º la existencia del motivo de utilidad pública señalado en el literal c) del artículo 58 de la Ley 388 de 1997 referido a la *“ejecución de programas y proyectos de renovación urbana y provisión de espacios públicos urbanos”*, que da lugar a la adquisición de algunos inmuebles que hacen parte del proyecto con la concurrencia de terceros del artículo 61A de la misma ley, al que se hizo referencia previamente.

Teniendo en cuenta lo anteriormente expuesto y la solicitud planteada por la Concejal María Fernanda Rojas Mantilla, este Despacho procederá a analizar la solicitud de revocatoria interpuesta por ella contra la Resolución 650 de 06 de noviembre de 2019 y revisará si los supuestos jurídicos planteados se encuentran debidamente sustentados y cuentan con el acervo probatorio suficiente para articularse en una de las causales establecidas por el artículo 93 de la Ley 1437 de 2011 para su revocación.

RAZONAMIENTOS DEL DESPACHO:**1. COMPETENCIA**

El artículo 93 de la Ley 1437 de 2011 *“Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo”*, establece que los actos administrativos se revocarán directamente por las mismas autoridades que los hayan expedido o por sus inmediatos superiores jerárquicos o funcionales, ya sea de oficio o a solicitud de parte.

RESOLUCIÓN No. 338 de 2020

“Por medio de la cual se resuelve una solicitud de revocatoria directa interpuesta contra la Resolución 650 del 06 de noviembre de 2019 que anunció la puesta en marcha del proyecto de renovación urbana denominado “Lote El Rosario”

La Resolución 650 de 2019 fue expedida por la Empresa de Renovación y Desarrollo Urbano de Bogotá y por consiguiente este despacho es competente para estudiar y decidir la solicitud de revocatoria presentada por la Concejal María Fernanda Rojas Mantilla.

2. PROCEDIBILIDAD

De igual forma, el artículo 93 de la Ley 1437 de 2011 determina taxativamente las causales por las cuales pueden ser revocados los actos administrativos.

“ARTÍCULO 93. CAUSALES DE REVOCACIÓN. Los actos administrativos deberán ser revocados por las mismas autoridades que los hayan expedido o por sus inmediatos superiores jerárquicos o funcionales, de oficio o a solicitud de parte, en cualquiera de los siguientes casos:

- 1. Cuando sea manifiesta su oposición a la Constitución Política o a la ley.*
- 2. Cuando no estén conformes con el interés público o social, o atenten contra él.*
- 3. Cuando con ellos se cause agravio injustificado a una persona.”* (Cursiva fuera de texto)

Y a su vez, el artículo 94 de la Ley 1437 de 2011 establece cuándo no hay lugar a la presentación de una revocatoria directa contra un acto administrativo:

“Artículo 94. IMPROCEDENCIA. La revocación directa de los actos administrativos a solicitud de parte no procederá por la causal del numeral 1º del artículo anterior, cuando el peticionario haya interpuesto los recursos de que dichos actos sean susceptibles, ni en relación con los cuales haya operado la caducidad para su control judicial.” (Negrilla y cursiva fuera de texto)

Frente a los dos escenarios que constituyen la improcedibilidad de este medio de control es preciso decir que para el caso particular no hay lugar a hablar de la interposición de los recursos por cuanto la Resolución No. 650 del 06 de noviembre es un acto administrativo de carácter general, impersonal y abstracto contra el cual no procedía ningún recurso al momento de su expedición.

De otro lado, en relación con la segunda condición que hace referencia a la caducidad para su control judicial, el artículo 137 de la Ley 1437 de 2011, establece que toda persona podrá solicitar la declaratoria de nulidad de los actos administrativos de carácter general, acción que puede desarrollar en cualquier y tiempo, conforme lo dispuesto en el artículo 164 ibídem., lo que significa que para este tipo de actos no opera la caducidad.

Se concluye de esta manera, que para el presente caso no se configura ninguno de los dos elementos del artículo 94 del CPACA, y por lo tanto, la presentación de la solicitud de revocatoria directa es procedente.

RESOLUCIÓN No. 338 de 2020

“Por medio de la cual se resuelve una solicitud de revocatoria directa interpuesta contra la Resolución 650 del 06 de noviembre de 2019 que anunció la puesta en marcha del proyecto de renovación urbana denominado “Lote El Rosario”

3. OPORTUNIDAD

El Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo en su artículo 95 establece que la oportunidad para presentar una solicitud de revocatoria directa de los actos administrativos podrá darse aun cuando se haya acudido ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo, siempre que no se haya notificado auto admisorio de la demanda.

Como verificación de lo anterior fue consultado el Sistema de Información de Procesos Judiciales de Bogotá, D.C. SIPROJ WEB, para conocer si existe acción judicial en contra de la Resolución 650 de 2019 y la búsqueda arrojó que no existe proceso o demanda que hubiese sido notificada, por lo tanto, se considera presentada en oportunidad la solicitud de revocatoria directa.

4. ANÁLISIS DEL DESPACHO

El elemento que origina la presentación de la solicitud de revocatoria directa contra la Resolución 650 de 2019 por parte de la Concejal María Fernanda Rojas Mantilla es la expedición de la Ley 2044 de 2020 *“Por el cual se dictan normas para el saneamiento de predios ocupados por asentamientos humanos ilegales y se dictan otras disposiciones”* (sic).

El artículo 30 de la referida ley modificó el artículo 58 de la Ley 388 de 1997 que contiene los motivos de utilidad pública para efectos de adelantar procesos de enajenación voluntaria y/o expropiación, excluyendo del ordenamiento jurídico el literal c) destinado a la *“Ejecución de programas y proyectos de renovación urbana y provisión de espacios públicos urbanos”* e incluyendo en su lugar la *“Legalización de predios y/o asentamientos ilegales con mejoras o construcciones con destino habitacional.”*

En el marco de lo anterior, la Concejal arguye que los fundamentos legales que dieron lugar a la expedición de la Resolución 650 de 2019 e incluso la suscripción del contrato de prestación de servicios 325 de 2019 han desaparecido, y por ello, la administración debe proceder a revocar la Resolución 650 de 2019 y todos los actos administrativos derivados de estas.

Por consiguiente, considera que en virtud de la expedición de la Ley 2044 de 2020 se configuran las tres causales de revocatoria directa contenidas en el artículo 93 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo -Ley 1437 de 2011- por los siguientes elementos:

“Cuando sea manifiesta su oposición a la Constitución Política o a la ley:

Debe precisarse que la resolución objeto de revocatoria a pesar de ser un acto del cual se presume su legalidad por las circunstancias normativas que dieron lugar a su expedición, en la actualidad no reconoce el principio de legalidad que le permite a los ciudadanos gozar de la tranquilidad de ser administrado con normas vigentes en el ordenamiento jurídico, sino que por el contrario está en abierta contraposición al mismo desde su esencia ya que su fundamento principal ha desaparecido del mundo jurídico, afectando desde la columna

RESOLUCIÓN No. 338 de 2020

“Por medio de la cual se resuelve una solicitud de revocatoria directa interpuesta contra la Resolución 650 del 06 de noviembre de 2019 que anunció la puesta en marcha del proyecto de renovación urbana denominado “Lote El Rosario

vertebral al mismo acto administrativo como aquellos que hubieren sido expedidos con ocasión del mismo (...)

IMPOSIBILIDAD DE LA ULTRACTIVIDAD DE LA NORMA

“(...) para el citado literal c) de la Ley 388 de 1997 ni la misma norma como aquella que la modifican prevén su ultraactividad, razón por la cual no sería dable alegar la misma como fundamento de la vigencia de la resolución acusada.

b. Cuando no estén conformes con el interés público o social, o atenten contra él.

Es claro para todos que el ordenamiento jurídico forma parte del interés público y social del país, pretender mantener vigente una disposición que fue específicamente derogada por una ley de la República contraría esos intereses, máxime cuando pretenda imponerse a particulares que quedarían inermes ante las posturas de la administración (...)

c. Cuando con ellos se cause agravio injustificado a una persona:

No se necesita ir muy lejos para entender que someter a un grupo de propietarios titulares de una propiedad inmueble al tortuoso procedimiento de enajenación “voluntaria” y o expropiación administrativa sin que medie causal legítima de utilidad pública, degenera en un agravio injustificado a esta comunidad (...)

Definidos los elementos por los que la Concejal Rojas Mantilla considera que se presentan las tres causales de revocación contempladas por la ley, procede esta entidad a adelantar un proceso de análisis con el fin de definir si hay lugar a considerar la existencia de una imperfección al momento de su expedición o si por el contrario, la Resolución 650 de 2019 fue generada en cumplimiento de los elementos de legalidad, validez y eficacia de los actos administrativos y los efectos de la expedición de la Ley 2044 de 2020 frente al caso particular.

I. De la figura de la revocatoria directa y el decaimiento del acto administrativo en el ordenamiento jurídico colombiano.

Para analizar los argumentos expuestos dentro de la solicitud de revocatoria es preciso comprender la figura de la revocatoria directa, y a partir de ello, reconocer si con la expedición de la Ley 2044 de 2020 hay lugar a revocar la Resolución 650 de 2019.

El capítulo IX del Título III de la Parte Primera del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo en su artículo 93 contiene la figura de la revocatoria directa señalando que *“los actos administrativos deberán ser revocados por las mismas autoridades que los hayan expedido o por sus inmediatos superiores jerárquicos o funcionales, de oficio o a solicitud de parte, en cualquiera de los sientes casos:*

RESOLUCIÓN No. 338 de 2020

“Por medio de la cual se resuelve una solicitud de revocatoria directa interpuesta contra la Resolución 650 del 06 de noviembre de 2019 que anunció la puesta en marcha del proyecto de renovación urbana denominado “Lote El Rosario”

1. *Cuando sea manifiesta su oposición a la Constitución o a la ley.*
2. *Cuando no estén conformes con el interés público o social, o atenten contra él.*
3. *Cuando con ellos se cause agravio injustificado a una persona.”*

En nuestro país no existe una definición legal de la figura de la *revocatoria directa* de los actos administrativos, pero, desde la jurisprudencia, el Consejo de Estado se ha referido a ella como:

(...) “una modalidad de desaparición de un acto administrativo, mediante la cual la administración decide, de oficio o a petición de parte, eliminar un acto anterior. Se encuentra dentro del contexto del derecho administrativo como una figura de autocontrol, porque proviene de la misma administración como consecuencia del examen que realiza sobre sus propias decisiones y que los motivos por los cuales la administración puede revocar sus actos tienen consagración expresa en la ley, pues no puede dejarse a la voluntad de la administración determinar los motivos para hacerlo ya que ello atentaría gravemente contra la seguridad y estabilidad jurídica respecto de actos que consagran derechos subjetivos en cabeza de los administrados. (...)”

Se podría definir entonces la revocatoria directa como la facultad que tiene la administración para dejar sin efectos jurídicos los actos administrativos expedidos en función de sus competencias y atribuciones, ya sea, de forma parcial o total, y por solicitud de un interesado o por oficio propio. (...)” Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, 13 de mayo de 2009, Sentencia 25000-23-26-000-1998-01286-01, CP. Ramiro Saavedra Becerra.

Dentro del mismo análisis adelantado por el Consejo de Estado se hace referencia a los requisitos para interponer la revocatoria directa y a los efectos que genera este medio de control de los actos administrativos que son expedidos por la administración:

(...) “Es una excepción al principio de legalidad de los actos administrativos, pues encontrándose estos en firme, y por ende, presumiéndose su legalidad y ostentando caracteres de ejecutividad y de ejecutoriedad, no obsta la actuación de la administración para revocarlos en cualquier momento, ya que no se encuentra consagrado término de caducidad para solicitarla por los interesados, o para decidirla de oficio por la administración, pues esta solo pierde competencia para tal decisión cuando se ha proferido auto admisorio de demanda respecto del o de los actos cuya revocatoria se solicita o se pretende de manera oficiosa (...)”. Ibidem.

De lo anterior se concluye, que la figura de la revocatoria es un medio de control que puede iniciar a petición de parte o de oficio y tiene como finalidad buscar que la administración excluya del ordenamiento jurídico un acto administrativo que se presumía legal pero que contiene irregularidades, las cuales corresponden a las tres causales que de manera taxativa incorpora el artículo 93 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

Por otro lado, a partir de los argumentos expuestos por la doctora Rojas Mantilla, que se originan en la expedición de la Ley 2044 de 2020 y su modificación al literal c) del artículo 58 de la Ley 388 de

RESOLUCIÓN No. 338 de 2020

“Por medio de la cual se resuelve una solicitud de revocatoria directa interpuesta contra la Resolución 650 del 06 de noviembre de 2019 que anunció la puesta en marcha del proyecto de renovación urbana denominado “Lote El Rosario

1997, también es necesario hacer referencia a otra figura, contemplada dentro de la Ley 1437 de 2011 como una de las formas de conclusión del procedimiento administrativo, *el decaimiento del acto.*

En primer lugar, para referirnos al artículo 91 que desarrolla el decaimiento de los actos administrativos, es necesario tener en cuenta el artículo 87 que contiene las circunstancias por las cuales un acto administrativo adquiere *firmeza*, es decir, puede ser ejecutado y es de obligatorio cumplimiento. Estas son:

“ARTÍCULO 87. FIRMEZA DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS. *Los actos administrativos quedarán en firme:*

- 1. Cuando contra ellos no proceda ningún recurso, desde el día siguiente al de su notificación, comunicación o publicación según el caso.*
- 2. Desde el día siguiente a la publicación, comunicación o notificación de la decisión sobre los recursos interpuestos.*
- 3. Desde el día siguiente al del vencimiento del término para interponer los recursos, si estos no fueron interpuestos, o se hubiere renunciado expresamente a ellos.*
- 4. Desde el día siguiente al de la notificación de la aceptación del desistimiento de los recursos.*
- 5. Desde el día siguiente al de la protocolización a que alude el artículo 85 para el silencio administrativo positivo.*

Ahora bien, de la misma forma en la que el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, contempló las circunstancias para determinar el momento en el que un acto administrativo adquiere fuerza de cumplimiento y empieza a ser obligatorio, lo hizo para determinar en qué ocasiones estos pronunciamientos de la administración deben dejar de producir efectos, como un mecanismo para garantizar seguridad jurídica tanto para el autor de la norma como para los sujetos a los que va dirigida, situación que se conoce como la *pérdida de ejecutoriedad del acto administrativo*; los escenarios se incorporaron taxativamente en el artículo 91 de referido Código, así:

“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.*
- 2. Cuando desaparezcan sus fundamentos de hecho o de derecho.*
- 3. Cuando al cabo de cinco (5) años de estar en firme, la autoridad no ha realizado los actos que le correspondan para ejecutarlos.*
- 4. Cuando se cumpla la condición resolutoria a que se encuentre sometido el acto.*
- 5. Cuando pierdan vigencia.”*

RESOLUCIÓN No. 338 de 2020

“Por medio de la cual se resuelve una solicitud de revocatoria directa interpuesta contra la Resolución 650 del 06 de noviembre de 2019 que anunció la puesta en marcha del proyecto de renovación urbana denominado “Lote El Rosario”

Como se observa, puntualiza el artículo 91 de la Ley 1437 de 2011 las circunstancias que una vez presentadas, impiden la ejecución del acto administrativo, dejando de ser obligatorio, lo que técnicamente se conoce como el *decaimiento del acto administrativo*.

Al respecto, el Consejo de Estado señaló en Sentencia 11001-03-24-000-2007-00125-00¹, sobre este tema lo siguiente:

*“La doctrina administrativa y foránea, y la nacional (...) ha reconocido y consagrado la figura jurídica del decaimiento del acto administrativo, o sea, **la extinción de ese acto jurídico producida por circunstancias supervivientes que hacen desaparecer un presupuesto de hecho o de derecho indispensables para la existencia del acto:** a) derogación o modificación de la norma legal en que se fundamentó, cuando dicha regla es condición indispensable para su vigencia; b) declaratoria de inexecutable de la norma constitucional o legal hecha por el juez que ejerce el control de constitucionalidad, en los países en donde ello existe; c) declaratoria de nulidad del acto administrativo de carácter general en que se fundamenta la decisión de contenido individual o particular; y d) desaparición de las circunstancias fácticas o de hecho que determinaron el reconocimiento de un derecho o situación jurídica particular y concreta.*

(...) La doctrina administrativa colombiana, a partir de esta línea jurisprudencial de la Sala, también ha profundizado en esta temática:

*“El fenómeno del decaimiento del acto administrativo también goza de regulación en nuestro ordenamiento positivo. (...) **un acto producido válidamente puede llegar a perder fuerza en el ámbito de la eficacia al desaparecer sus fundamentos de hecho o de derecho.** La doctrina identifica precisamente estas circunstancias como las determinantes del decaimiento o muerte del acto administrativo por causas imputables a sus mismos elementos, en razón de circunstancias posteriores, más no directamente relacionadas con la validez inicial del acto. CINTRA DO AMARAL identifica el decaimiento como las modificaciones de orden legal que le retiran los fundamentos de validez a un acto que ha sido producido válidamente.*

El decaimiento del acto en el derecho colombiano está en íntima relación con la motivación del acto, se configura por la desaparición de los elementos integrantes del concepto motivante del acto. Recordemos cómo al estudiar los elementos externos del acto administrativo identificamos como uno de los principales el denominado de los motivos o razones del acto administrativo, elemento que involucra una relación lógica entre los argumentos fácticos y las razones de orden jurídico que le sirven a la administración para determinar su competencia e igualmente para resolver sustancialmente el conflicto planteado. Al desaparecer uno de estos elementos, se configura en el derecho colombiano el fenómeno del decaimiento.

(...) la Sala encuentra relevante insistir en que los elementos que en la práctica deben verificarse para comprobar su acaecimiento son (i) la existencia de un acto administrativo en firme y eficaz

¹ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, sección primera, 02 de junio de 2016, CP. María Elizabeth García González.

RESOLUCIÓN No. 338 de 2020

“Por medio de la cual se resuelve una solicitud de revocatoria directa interpuesta contra la Resolución 650 del 06 de noviembre de 2019 que anunció la puesta en marcha del proyecto de renovación urbana denominado “Lote El Rosario

(...) (ii) La ocurrencia de una o varias circunstancias sobrevinientes, novedosas, que hagan desaparecer uno o varios de los presupuestos de hecho o de derecho indispensables para la existencia y subsistencia del respectivo acto, sin los cuales resultaba imposible su construcción inicial.

*Tales causas se desprenden de sus propios elementos fundantes, en razón a **circunstancias posteriores que guardan íntima relación con la motivación del acto**, es decir, se configura la desaparición de los elementos integrantes de las consideraciones y motivaciones del mismo, más no se relacionan con su validez inicial, aspecto este último que escapa a la naturaleza del decaimiento, (...)*

(iii) Y a partir de lo anterior, debe surgir la pérdida de los efectos vinculantes del acto administrativo, la imposibilidad de aplicarse debido a la sustracción de materia que ha sufrido, extinguiéndose de forma natural las obligaciones del cumplimiento y obediencia que se encuentran implícitas en él, desintegrándose al mismo tiempo tanto la potestad que tiene la Administración para forzar su acatamiento, como el derecho del administrado de exigir su ejecución, o lo que es igual, queda consumado el siniestro del acto por la insuficiencia de su autonomía en el tránsito jurídico.

Sumados estos componentes, deviene por inercia este fenómeno del decaimiento o pérdida de fuerza ejecutoria del acto administrativo por la desaparición de sus fundamentos de hecho o de derecho, que opera de pleno derecho por ministerio de la ley sin que sea requerido pronunciamiento alguno de la Administración que así lo considere y declare; (...)

Ahora bien y sin perjuicio de lo anterior, sucede que, en la práctica administrativa, ya sea en desarrollo de la excepción de pérdida de ejecutoriedad contemplada (...) o de manera oficiosa por la Administración, son proferidos actos mediante los cuales se realiza una declaración general en torno al acontecimiento del decaimiento. (...)” (Negrilla por fuera de texto).

Es preciso concluir, que el ordenamiento jurídico colombiano contempla dentro del derecho administrativo las figuras de la revocatoria directa y el decaimiento del acto administrativo, cuya existencia, justificada en diferentes razones, conllevan a la misma consecuencia respecto del acto administrativo frente al cual se alegan, cuál es su expulsión del mundo jurídico, la imposibilidad de aplicarlo por perder obligatoriedad. Sin embargo, son figuras de naturaleza distinta, que tienen como finalidad *atacar* una norma desde diferentes aspectos y con base en condiciones taxativamente señaladas que se originan en circunstancias disímiles; la revocatoria encuentra un defecto en el nacimiento del acto, su marco legal, su motivación o efectos negativos en su aplicación; mientras que el decaimiento surge por un hecho posterior a la expedición o sobreviniente, lo que impide que la norma deba seguir siendo aplicada.

*“(...) Como puede advertirse, la revocatoria directa por causa de la ilegalidad o inconstitucionalidad del acto administrativo básicamente se diferencia de la figura del decaimiento de la decisión administrativa **por el momento en que se presenta la irregularidad**, pues*

RESOLUCIÓN No. 338 de 2020

“Por medio de la cual se resuelve una solicitud de revocatoria directa interpuesta contra la Resolución 650 del 06 de noviembre de 2019 que anunció la puesta en marcha del proyecto de renovación urbana denominado “Lote El Rosario

mientras la primera sucede como consecuencia de una invalidez originaria, esto es, cuando al momento de expedirse el acto administrativo se contradijo la ley o la Constitución, en la pérdida de fuerza ejecutoria por decaimiento, la ilegalidad o inconstitucionalidad es sobrevenida, es decir que se produce con posterioridad a su expedición. De hecho, si la presunción de validez ampara toda la vigencia del acto administrativo, es lógico entender que existen ocasiones en las que a pesar de que el acto administrativo fue expedido legalmente, en el transcurso del tiempo en que debe exigirse su ejecución se presentan sucesos que excluyen su respaldo normativo, tal es el caso, por ejemplo, de la derogatoria, o de la inexecutable de una ley en cuya vigencia se expedieron actos administrativos que desarrollaban plenamente sus mandatos, (...)” Sentencia T-152 del 12 de marzo de 2009. MP. Cristina Pardo Schlesinger.

Ahora bien, dando aplicación a la disertación jurisprudencial, que se ha hecho sobre la figura de la revocatoria directa y del decaimiento del acto administrativo por parte de las altas Cortes al caso concreto, encontramos que la Concejal María Fernanda Rojas Mantilla solicita a la Empresa de Renovación y Desarrollo Urbano de Bogotá la revocatoria de la Resolución 650 de 2019 con ocasión de la modificación generada por la Ley 2044 de 2020 a los motivos de utilidad pública del artículo 58 de la Ley 388 de 1997; sin embargo, la solicitud no se acopla armónicamente con el alcance y aplicación de la revocatoria directa, elementos a los que se hizo referencia previamente.

En el análisis que se hace para sustentar la solicitud, aparece un elemento común; se afirma que por la expedición de la Ley 2044 de 2020 se configuran simultáneamente las tres causales contenidas en el artículo 93 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, referentes a la revocatoria del acto administrativo, toda vez que el motivo de utilidad que fue declarado dentro de la Resolución 650 de 2019 fue modificado y extinguido, por lo tanto, su fundamento principal ha desaparecido del mundo jurídico.

Aunque esto último es cierto, es preciso tener en cuenta que la Ley 2044 de 2020 no existía al momento de la expedición de la Resolución 650 de 2019, esto es, es un elemento adicional posterior, que aparece casi 8 meses después de que fuera expedida la resolución impugnada y tal y como se señaló previamente, los actos sobrevinientes que desaparecen normas que sirvieron como fundamento para la expedición de otras, hacen parte de las características de la figura del decaimiento del acto, por ello, no es preciso afirmar que la Resolución 650 de 2019 expedida en vigencia del motivo de utilidad pública de ejecución de programas y proyectos de renovación urbana contenido en el literal c) del artículo 58 de la Ley 388 de 1997, originalmente, fue creada en manifiesta oposición a la Constitución Política o a la ley, reiterando que al momento al momento de expedirse el acto administrativo, el mismo era acorde con el orden jurídico en que se fundamentaba.

Frente a la derogación del literal c) del artículo 58 de la Ley 388 de 1997 en virtud del artículo 30 de la Ley 2044 de 2020, se aplica el numeral 2 del artículo 91 del CPACA que da lugar a la pérdida de obligatoriedad y a la imposibilidad jurídica de ejecución de la Resolución 650 de 2019 por razón de su decaimiento, de conformidad con los principios de especialidad y de efecto útil de las normas jurídicas, puesto que el artículo 93 del CPACA invocado por la solicitante no procede ante el fenómeno de la ilegalidad sobreviniente.

RESOLUCIÓN No. 338 de 2020

“Por medio de la cual se resuelve una solicitud de revocatoria directa interpuesta contra la Resolución 650 del 06 de noviembre de 2019 que anunció la puesta en marcha del proyecto de renovación urbana denominado “Lote El Rosario”

De considerar revocar la Resolución 650 de 2019 que fue expedida con fundamento en el literal c) de la Ley 388 de 1997 original, el cual fue posteriormente modificado en su totalidad por la Ley 2044 de 2020, se configuraría la premisa de que la administración distrital debe revocar todos los actos administrativos que fueron expedidos con base en normas que posteriormente fueron modificadas y/o derogadas, conclusión que se desprende de una inexacta lectura de los artículos 91 y 93 de la Ley 1437 de 2011, y de una aplicación inadecuada del principio de la aplicación de la ley en el tiempo.

En todo caso, es importante analizar el contenido del artículo 93 del Código de Procedimiento Administrativo, cuyo espíritu de medio de control busca advertir a la administración sobre la concepción de una norma que contradice la Constitución o la ley, o que con su entrada en vigencia afecta el interés público o gravemente y de manera injustificada a una persona, situaciones que deben ser verificadas a profundidad y tomadas las decisiones a que haya lugar, en un término de dos meses, pero además, el legislador no incorporó esta figura para que por cada cambio legislativo o normativo, la administración revoque todos los actos administrativos previamente expedidos con base en el marco normativo modificado, lo cual iría en contra de la dinámica propia de generación normativa del Estado.

Asimismo, no procede la revocatoria directa en el caso concreto porque esta figura tiene efectos hacia el futuro (*ex nunc*) y no tiene efectos retroactivos (*ex tunc*), lo que conduciría a concluir que solo a partir del momento en que quede en firme el acto administrativo que revoca directamente la Resolución 650 de 2019, esta dejaría de formar parte del ordenamiento jurídico nacional, cuestión que sería errado en tanto que la contraposición entre la resolución referida y el artículo 30 de la Ley 2044 de 2020 debe tener efectos inmediatos a partir de la promulgación de la ley, para afirmar que desde el 30 de julio de 2020 la Resolución 650 de 2019 ha perdido su obligatoriedad y es imposible jurídicamente continuar con su ejecución.

En efecto, la Sección Segunda del Consejo de Estado, en sentencia del 15 de agosto de 2013, radicación n.º 25000-23-25-000-2006-00464-01(2166-07) aseveró: *“la revocatoria de un acto administrativo ... no implica en estricto sentido un juicio de legalidad ... con efectos ex tunc, esto es, retrotrayendo las cosas a su estado inicial...”* La doctrina, por su parte, ha expuesto que *“se le atribuye al acto revocatorio naturaleza constitutiva de nuevas situaciones jurídicas, lo que implica que sus efectos se producen exclusivamente a partir de su existencia y hacia el futuro, esto es, ex nunc”*²

Como conclusión de lo expuesto, las causales invocadas en la solicitud de revocatoria directa de la Resolución 650 de 2019, originada por la modificación del literal c) del artículo 58 de la Ley 388 de 1997, no tienen fundamento ni le aplican a dicho acto, ya que como se anotó en precedencia, la Resolución 650 de 2019, fue expedida con apego a la Constitución y la Ley vigente.

Lo anterior, no significa que la Resolución 650 de 2019 puede ser aplicada, por cuanto una de las características del decaimiento del acto administrativo, es que cuando esta figura ocurre por la

² [J.O. Santofimio, Compendio de Derecho Administrativo, Externado, 2017, p. 575].

RESOLUCIÓN No. 338 de 2020

“Por medio de la cual se resuelve una solicitud de revocatoria directa interpuesta contra la Resolución 650 del 06 de noviembre de 2019 que anunció la puesta en marcha del proyecto de renovación urbana denominado “Lote El Rosario

desaparición de sus fundamentos de hecho o derecho, esta condición opera *ipso iure*, esto es, no requiere ser declarada ni en sede administrativa ni en sede judicial.

En este sentido, y a partir de lo dispuesto en la Ley 2044 de 2020 como norma superior en la aplicación de los actos expedidos por la Empresa, actualmente vigente, y que excluyó el motivo de utilidad pública relacionado con los programas y/o proyectos de renovación urbana, que correspondió al motivo decretado junto con el anuncio del proyecto para el Lote Rosario, se evidencia que en virtud de la derogatoria del fundamento legal, es decir, del literal c) del artículo 58 de la Ley 388 de 1997, que dio origen a su expedición ha desaparecido, por tanto, la Resolución 650 de 2019, perdió obligatoriedad, no puede ejecutarse por haber *decaído*.

De lo anteriormente expuesto, se concluye que la solicitud de revocatoria directa presentada por la doctora María Fernanda Rojas Mantilla, en su calidad de Concejal de la ciudad, no demuestra la existencia de alguna de las tres causales de revocatoria directa establecidas en el artículo 93 de la Ley 1437 de 2011, por lo tanto no resulta procedente su revocatoria directa, sin perjuicio de lo ya anotado, en relación con el decaimiento del acto administrativo con ocasión de la expedición de la Ley 2044 de 2020, vigente a la fecha.

Que, en mérito de lo anterior,

RESUELVE:

ARTÍCULO 1º. Negar la solicitud de revocatoria directa de la Resolución 650 del 06 de noviembre de 2019 presentada por la doctora María Fernanda Rojas Mantilla, en su calidad de Concejal de Bogotá, mediante radicado No. 20204200049072 del 29 de octubre de 2020, por las razones expuestas en la parte motiva de este acto administrativo.

ARTÍCULO 2º. Notificar el contenido de la presente Resolución a la Concejal María Fernanda Rojas Mantilla, o a quien obre en su representación, en la Calle 36 No. 28 A-41, oficina 210, de la ciudad de Bogotá D.C.

ARTÍCULO 3º. Comunicar a Acción Sociedad Fiduciaria S.A. identificada con NIT 800.155.413-6 en su calidad de vocera y administradora del Fideicomiso Lote Proyecto Rosario Nit. 805.012.921-0 en la Calle 85 No. 9-65 de Bogotá D.C.

RESOLUCIÓN No. 338 de 2020

“Por medio de la cual se resuelve una solicitud de revocatoria directa interpuesta contra la Resolución 650 del 06 de noviembre de 2019 que anunció la puesta en marcha del proyecto de renovación urbana denominado “Lote El Rosario”


ARTÍCULO 4º. Contra la presente decisión no procede recurso alguno, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 95 de la Ley 1437 de 2011 - Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

PUBLIQUESE, NOTIFÍQUESE, COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE.

Dada en Bogotá D. C., a los veintitrés (23) días del mes de diciembre de 2020



María Mercedes Jaramillo Garcés
Gerente General

Proyectó: Karen Forero Garavito. Abogada Contratista. Subgerencia Jurídica. 
Revisó: Ximena Aguillón Mayorga. Abogada Contratista. Subgerencia Jurídica.
Aprobó: Gloria Edith Martínez Sierra. Subgerente Jurídica. 