

Al Contestar Cite Radicado UNGRD:



2023EE10234

Fecha: 05/09/2023

Bogotá D.C

Señor:

JUAN NICOLAS PELAEZ THOMPSON.

Jefe Oficina de Gestión del Riesgo y Desastres de Soacha

gestion_riesgo@alcaldiasoacha.gov.co

miguel.parra@alcaldiasoacha.gov.co

Soacha

1. **ASUNTO:** Respuesta a la Consulta jurídica sobre la aplicabilidad de la Resolución 087 de 2023 y Resolución 0483 de 2023.
2. **TEMAS:** Aplicabilidad de las– Resolución No. 087 del 25 de enero de 2023 y Resolución 483 del 24 de mayo de 2023, para el reconocimiento de las Subvenciones Económicas de Arrendamiento Temporal – Municipio de Soacha.
3. **FECHA: 05/09/2023**
4. **CONSULTA:** Mediante oficio con radicado 2023ER16294, el Jefe Oficina de Gestión del Riesgo y Desastres de Soacha eleva consulta jurídica, en cuanto a la aplicabilidad de la Resolución 087 de 2023 y Resolución 483 del 24 de mayo de 2023, así:

“Con base en la sesión del Consejo Municipal de Gestión del Riesgo permanente efectuada el día 3 de agosto de 2.023, esta entidad, remitió la información exacta y detallada el día 4 de agosto de 2.023 sobre el riesgo inminente que se encuentra identificado y caracterizado en la población del barrio villa Julia de la Comunidad del Municipio de Soacha.

En tal sentido, nos permitimos consultar lo siguiente:

- *¿Bajo cual Resolución debemos atender la situación de calamidad pública que se vive en el barrio Villa Julia del municipio de Soacha?*

Lo anterior en el entendido que, la situación de Calamidad Pública en el municipio de Soacha, se presentó para el mes de marzo de 2.023 y fue declarada bajo el Decreto 077 de fecha 21 de marzo de 2.023, fecha para la cual estaba vigente la Resolución 087 del 25 de enero de 2023.”

5. **ANTECEDENTES:** Una vez hecho el análisis por parte de esta oficina jurídica al cuerpo del texto de la solicitud, podemos determinar que la consulta va encaminada a el pago de las Subvenciones económicas de arrendamiento temporal, para la vigencia del año 2023, el Municipio de Soacha, debe ceñirse a los requisitos y procedimientos que establece la Resolución No. 0483 del 24 de mayo de 2023, toda vez que el acto administrativo No. 087 del 25 de enero de 2023, perdió su fuerza de ejecutoria y en consecuencia, cuando el acto administrativo “pierde vigencia” – artículo 91.5-, lo que ocurre es el fenómeno de derogación de la norma, entendido como “el acto de proceder, mediante disposición posterior, a dejar sin efecto, en todo o en parte, un precepto jurídico precedente”¹, produciéndose la figura del decaimiento del acto administrativo, figura jurídica, que tiene relación directa con su obligatoriedad y la facultad de la administración de hacerlo cumplir.

¹ OSSORIO, Manuel, Diccionario de Ciencias Jurídicas, Políticas y Sociales, Ed. Heliasta, Buenos Aires, 1981, p. 241.

6. **COMPETENCIA:** La Oficina Asesora Jurídica [OAJ] de la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres [UNGRD] es competente para absolver la consulta citada en el acápite anterior, por las razones que a continuación se exponen:

La competencia de la OAJ, para atender consultas, tiene fundamento en el numeral 5 del artículo 12 del Decreto Ley 4147 de 2011, modificado por el artículo 3 del Decreto 2672 de 2013.

La consulta está relacionada con la aplicabilidad de las Resoluciones No. 087 de 2023 y 0483 del 24 de mayo de 2023. por ello, la OAJ es competente para pronunciarse sobre el tema al respecto.

7. **PROBLEMA JURÍDICO A RESOLVER:** Del contexto fáctico y normativo de la solicitud de consulta y de las preguntas formuladas el problema jurídico a resolver

8. **ANÁLISIS JURÍDICO:** Para resolver el problema jurídico enunciado, este despacho considera necesario abordar los siguientes aspectos:

Para el pago de las Subvenciones económicas de arrendamiento temporal, para la vigencia del año 2023, el Municipio de Soacha, debe ceñirse a los requisitos y procedimientos que establece la Resolución No. 0483 del 24 de mayo de 2023, toda vez que el acto administrativo No. 087 del 25 de enero de 2023, perdió su fuerza de ejecutoria y en consecuencia, cuando el acto administrativo “*pierde vigencia*” – artículo 91.5-, lo que ocurre es el fenómeno de derogación de la norma, entendido como “*el acto de proceder, mediante disposición posterior, a dejar sin efecto, en todo o en parte, un precepto jurídico precedente*”², produciéndose la figura del decaimiento del acto administrativo, figura jurídica, que tiene relación directa con su obligatoriedad y la facultad de la administración de hacerlo cumplir.

Así las cosas, al expedirse el acto administrativo No. 0483 del 24 de mayo de 2023, que derogó la Resolución No. 087 del 25 de enero del mismo año, el Municipio de Soacha habrá de reconocer el apoyo de las subvenciones económicas de arrendamiento temporal, a la población caracterizada del Barrio Villa Julia de la comunicad del Municipio de Soacha en el presente concepto con los procedimientos y requisitos del acto administrativo vigente.

Sea del caso advertir que, el acto administrativo derogado deja de tener efecto legal a partir del momento en que se emite el nuevo acto. Esto significa que las disposiciones, obligaciones o beneficios que otorgaba el acto original ya no tienen validez.

Lo anterior se fundamenta en la siguiente jurisprudencia y normatividad.

1. FUNDAMENTOS JURÍDICOS DEL PRESENTE CONCEPTO

El decaimiento del acto administrativo está regulado en la ley 1437 de 2011, se lee:

“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.*

² OSSORIO, Manuel, Diccionario de Ciencias Jurídicas, Políticas y Sociales, Ed. Heliasta, Buenos Aires, 1981, p. 241.

4. Cuando se cumpla la condición resolutoria a que se encuentre sometido el acto.

2. Cuando pierdan vigencia”.

Al respecto la jurisprudencia³ ha determinado:

“(…) 1.1 Decaimiento del acto administrativo.

Sobre el particular, la doctrina de la Sala se encuentra recogida en los Conceptos 2195 de 2014⁴ y 2372 de 2018, que se reiteran con este concepto. Allí se tuvo en cuenta la jurisprudencia sobre la materia, del Consejo de Estado y de la Corte Constitucional⁵, que se sintetiza así:

i) La Constitución habilita a la Ley para que consagre causales excepcionales a través de las cuales la misma Administración puede hacer cesar los efectos de los actos administrativos, como ocurre **cuando desaparecen los fundamentos de hecho o de derecho del mismo acto administrativo**;

(…)

iv) En síntesis, el decaimiento del acto administrativo opera hacia el futuro y es un fenómeno que en nada afecta su validez ni contraría su presunción de legalidad⁶, pues esta solamente puede ser desvirtuada por el juez.⁷ **Ocurre por ministerio de la ley, es decir que el acaecimiento de la causal ipso jure impide que la Administración pueda perseguir el cumplimiento de la decisión, de modo que las obligaciones allí contenidas quedan sin poder coercitivo respecto de sus destinatarios.**⁸

En consecuencia, el decaimiento comporta la pérdida de los efectos vinculantes del acto administrativo, es decir **“se extinguen las obligaciones de cumplimiento y obediencia que se encuentran implícitas en el acto administrativo” y es una “situación jurídica que se da de pleno derecho”**, por tanto no se requiere adelantar ninguna actuación para que opere⁹, salvo en el caso de la excepción de pérdida de fuerza ejecutoria, que a la luz del artículo 92 del CPACA, exige que el interesado se oponga a la ejecución del acto administrativo”. (Subrayas y negrita fuera de texto)

Mediante Sentencia No. C-069/95, con Ponencia del doctor Dr. Hernando Herrera Vergara de la Sala Plena de la Corte Constitucional, profirió sentencia en los siguientes términos:

El decaimiento de un acto administrativo que se produce cuando las disposiciones legales o reglamentarias que le sirven de sustento, desaparece del escenario jurídico. Cuando se declara la inexecutable de una norma legal en que se funda un acto administrativo se produce la extinción y fuerza ejecutoria del mismo, pues si bien es cierto que todos los actos administrativos son obligatorios mientras no hayan sido anulados o suspendidos por la jurisdicción en lo contencioso administrativo, también lo es que la misma norma demandada establece que "salvo norma expresa en contrario", en forma tal que bien puede prescribirse la pérdida de fuerza ejecutoria frente a la desaparición de un presupuesto de hecho o de derecho indispensable para la vigencia del acto jurídico, que da lugar a que en virtud de la declaratoria de nulidad del acto o de inexecutable del precepto en que este se funda, decretado por providencia judicial, no pueda seguir surtiendo efectos hacia el futuro, en razón precisamente de haber desaparecido el fundamento legal o el objeto del mismo.

³ CONSEJO DE ESTADO -SALA DE CONSULTA Y SERVICIO CIVIL. Consejero Ponente: Germán Bula Escobar. 11001-03-06-000-2018-00217-00. Radicación interna: 2403, en concepto del 5 de marzo de 2019

⁴ Oportunidad en la que también se tuvo en cuenta lo dicho en los Conceptos 1213 de 1999 y 1491 de 2003, entre otros

⁵ C-069 de 1995, entre otras.

⁶ Consejo de Estado. Sección Tercera. Subsección B. Sentencia del 25 de mayo de 2011. Rad: 2000-00580.

⁷ Cfr. Consejo de Estado. Sección Tercera. Sentencia del 5 de julio de 2006, Rad.: 1999-00482.

⁸ Consejo de Estado. Sección Segunda. Subsección B. Sentencia del 21 de abril de 2017. Rad: 2011-00361.

⁹ Consejo de Estado. Sección Tercera. Subsección B. Sentencia del 8 de junio de 2017. Rad: 2007-00423.

La doctrina foránea, y la nacional que ha seguido esas concepciones sin mayor profundidad, bueno es reconocerlo, al tratar las formas de extinción de los actos administrativos, generales o de efectos particulares, ha reconocido y consagrado la figura jurídica del decaimiento del acto administrativo, o sea, la extinción de ese acto jurídico producida por circunstancias supervinientes que hacen desaparecer un presupuesto de hecho o de derecho indispensable para la existencia del acto: a) derogación o modificación de la norma legal en que se fundó el acto administrativo; b) declaratoria de inexecutable de la norma constitucional o legal hecha por el juez que ejerce el control de constitucionalidad, en los países 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."

El Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta, con ponencia del Consejero Milton Chaves García, en sentencia emitida el 15 de agosto de 2018, dentro del expediente con Radicación número: 11001-03-27-000-2016-00012-00(22362), indicó lo siguiente:

"El decaimiento del acto supone que el acto no podrá surtir efectos hacia el futuro, desde el momento en que desaparecen sus fundamentos de derecho. No obstante, ello no impide que pueda adelantarse un juicio de legalidad sobre el mismo, mediante su confrontación con las normas a que estaba obligado a sujetarse, pues el juicio de nulidad del acto es diferente al de la ejecutoriedad del acto.

Sobre el particular ha dicho esta Sala:

"(...)

En relación con la segunda causal de pérdida de fuerza ejecutoria, que la doctrina ha llamado decaimiento del acto (cuando desaparecen sus fundamentos de hecho o de derecho), ésta se produce "cuando ya no existen las circunstancias de modo, tiempo y lugar que le sirvieron de base" o por cuanto se ha presentado: "a) la derogación o modificación de la norma legal en que se fundó el acto administrativo; b) la declaratoria de inexecutable de la norma constitucional o legal hecha por el juez que ejerce el control de constitucionalidad, en los países donde existe; c) la declaratoria de nulidad del acto administrativo de carácter general en que se fundamenta la decisión de contenido individual o particular..." (Subrayado fuera del texto) (El resaltado es nuestro)."

Es preciso destacar que el decaimiento, entraña en sí mismo la pérdida de los efectos vinculantes del acto administrativo y determina su inaplicación, pues es propio de dicho fenómeno que, al desaparecer los fundamentos jurídicos de la decisión administrativa, ésta pierda su fuerza ejecutoria. Dicho de otra manera, con el decaimiento se extinguen las obligaciones de cumplimiento y obediencia que se encuentran implícitas en el acto administrativo y desaparecen al mismo tiempo tanto la potestad que tiene la administración para forzar su acatamiento como el derecho del administrado de exigir su ejecución.

9. RESPUESTA A LOS INTERROGANTES PLANTEADOS:

El decaimiento implica que el acto administrativo deja de tener validez y eficacia jurídica, ya que se han modificado o extinguido las condiciones que lo sustentaban. Esto significa que el acto administrativo no puede ser aplicado ni ejecutado, ni por la administración ni por el administrado.

En consecuencia, se eliminan las obligaciones derivadas del acto administrativo, así como la facultad de la administración de exigir su cumplimiento y el derecho del administrado de reclamar su ejecución. En otras palabras, el decaimiento supone la desaparición de los efectos jurídicos

de los actos administrativos, tanto para la administración como para el administrado de exigir su ejecución.

Así las cosas, el decaimiento conlleva a la inaplicación del acto administrativo debido a la pérdida de sus fundamentos jurídicos, lo que lleva a su extinción y a la liberación tanto del deber de cumplirlo por parte del administrado como del poder coercitivo de la administración para hacerlo cumplir.

Ahora bien, analizando el caso en concreto, se evidencia que, la situación de Calamidad Pública en el municipio de Soacha, se presentó para el mes de marzo de 2.023 y fue declarada bajo el Decreto 077 de fecha 21 de marzo de 2.023, fecha para la cual estaba vigente la Resolución 087 del 25 de enero de 2023, sin embargo, la situación particular sobre el riesgo inminente que se encuentra identificado y caracterizado en la población del Barrio Villa Julia de la Comunidad del Municipio de Soacha, se consolidó bajo la vigencia de la Resolución 0483 del 24 de mayo de 2023, tal y conforme lo indicó el Consejo Municipal de Gestión del Riesgo en sesión efectuada el día 3 de agosto de 2.023.

Con base en los argumentos expuestos, la Oficina Asesora Jurídica, considera que el Municipio de Soacha, podrá otorgar las solicitudes de apoyo de Subvención económica de arrendamiento temporal, a la población del Barrio Villa Julia de la Comunidad del Municipio de Soacha, bajo los criterios, procedimientos, requisitos establecidos en la Resolución No. 0483 del 24 de mayo de 2023, actualmente vigente.

La presente posición jurídica se suscribe en los términos del artículo 28 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, artículo modificado por el artículo 1º de la Ley 1755 de 2015, en virtud del cual, los conceptos emitidos por las autoridades son recomendaciones de carácter no vinculante, no serán de obligatorio cumplimiento, constituyéndose simplemente en un criterio orientador, por lo que, no pueden considerarse una justificación, ni mucho menos una autorización para la toma de decisiones de las áreas competentes.

Atentamente,

DIANA PAOLA ARIZA DOMÍNGUEZ

Jefe Oficina Asesora Jurídica

Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres-UNGRD

Elaboró: Roberto Carlos Vélez García / Abogado contratista OAJ
Revisó: Cindy Constanza Meza Morales / Abogada contratista OAJ
Aprobó: Diana Paola Ariza Domínguez / Jefe OAJ

Actualización: formato GUÍA PARA LA ELABORACIÓN DE CONCEPTOS JURÍDICOS CODIGO: G-1200-OAJ-01 v2.