

2310460
Bogotá, D.C.,

Doctor
FERNANDO JOSÉ GONZÁLEZ SIERRA
Subsecretario Jurídico
Secretaría Distrital del Hábitat
Calle 52 No. 13-64
Ciudad

Asunto: Respuesta a consulta sobre exigibilidad carga urbanística de servicios públicos – 2-2016-46866. Radicado No. 1-2016-30256.

Respetado doctor González:

Se recibió la solicitud del asunto, en la que requiere la emisión de un concepto “(...) respecto a cual posición se debe acoger frente al momento de exigibilidad de la carga urbanística de servicios públicos del Decreto Distrital 562 de 2014, si es aquella que toma como fecha para determinar la exigibilidad, el 28 de diciembre de 2015, o la que toma el 29 de diciembre de 2015.”.

Sobre el particular, hace referencia al Decreto Distrital 079 de 2016¹, precisando que los propietarios y demás legitimados para solicitar licencias urbanísticas en los predios que se encontraban en los términos del Decreto Distrital 562 de 2014, cuyas solicitudes o modificaciones de licencias urbanísticas expedidas en vigencia del referido Decreto o su revalidación, que estuvieren radicadas en debida forma antes del 23 de febrero de 2016, fecha de entrada en vigencia del Decreto Distrital 079 de 2016, están obligadas a realizar las cesiones urbanísticas de suelo, y al pago de la carga urbanística de servicios públicos como contraprestación de los beneficios otorgados por dichas normas.

Igualmente señala que para dar cumplimiento al parágrafo 2 del artículo 8 del Decreto Distrital 575 de 2015, al artículo 7 del Decreto Distrital 234 de 2015 y a la Circular 0012 de 2013 de la Dirección Distrital de Tesorería, la Secretaría Distrital del Hábitat delegó en la Subsecretaría de Planeación y Política de dicho organismo, la competencia para resolver las solicitudes de liquidación del monto a pagar por concepto de la carga urbanística de servicios públicos domiciliarios, y fijó el procedimiento administrativo especial para ello.

De la misma forma, manifiesta que con ocasión de una solicitud de liquidación del monto a pagar por la carga urbanística de servicios públicos, presentada ante dicha Secretaría, la Subsecretaría de Planeación y Política de la entidad solicita que se emita concepto jurídico sobre la exigibilidad de la carga.

¹ Por el cual se derogan los Decretos Distritales 562 de 2014 y 575 de 2015 y se dictan otras disposiciones.

Por lo anterior, menciona que esa Subsecretaría remitió la solicitud de concepto a la Subsecretaría Jurídica de la Secretaría Distrital de Planeación, organismo que mediante oficio No. 2-2016-20636 del 11 de mayo de 2016, dio respuesta a la solicitud, sobre cuyas conclusiones respecto al momento de exigibilidad, se requirió aclaración con el fin de que *"se precisara la fecha de "debida forma" a partir de la cual se hacía exigible el pago de la carga urbanística de servicios públicos domiciliarios, (...)"*, en relación con lo siguiente:

"...Por lo tanto, proponemos se modifique la conclusión del oficio No. SDP 1-2016-21910 del 03 de mayo de 2016, radicado No. SDHT 2-2016-31979, así:

- 1. Las cargas por concepto de servicios públicos no son exigibles para proyectos que obtuvieron licencia urbanística con anterioridad a la entrada en vigencia del Decreto Distrital 575 de 2015, esto es antes del 29 de diciembre de 2015.*
- 2. Las cargas urbanísticas por concepto de servicios públicos sólo serán exigibles para aquellas solicitudes de licenciamiento urbanístico radicadas en legal y debida forma desde la entrada en vigencia del Decreto Distrital 575 de 2015, es decir desde el 29 de diciembre de 2015."*

Precisa igualmente, que la última solicitud a la que se ha hecho referencia fue atendida por la Secretaría Distrital de Planeación -SDP- mediante oficio 2-2016-26425 del 13 de junio de 2016, indicando que la fecha en la cual entró en vigencia el Decreto Distrital 575 de 2015 fue tomada del sitio web de la Secretaría General de la Alcaldía Mayor de Bogotá, D.C., - Régimen Legal, en el que aparece *"(...) Fecha de Entrada en Vigencia: 28/12/2015 (...)"*, sin que la citada SDP tenga competencia para certificar la vigencia de los Decretos expedidos por el Alcalde Mayor, al señalar que: *"de conformidad con el numeral 9 del artículo 26 del Decreto Distrital 267 de 2007, subrogado por el artículo 2 del Decreto Distrital 502 de 2009, quien tiene la función de certificar las vigencias normativas sobre los Decretos, Resoluciones, Directivas y Circulares proferidos por el (la) Alcalde (sa) Mayor, siempre que esta competencia no corresponda a otra autoridad, y se cumplan las previsiones contenidas en las disposiciones que regulen la materia"* y sugiriendo por lo tanto *"(...) elevar la consulta a la Dirección Jurídica Distrital, a efectos de que certifique la entrada en vigencia del Decreto Distrital 575 de 2015."*

Por todo lo anotado, solicita la emisión de un concepto, con el fin de dejar clara la posición que debe acogerse *"(...) frente al momento de exigibilidad de la carga urbanística de servicios públicos del Decreto Distrital 562 de 2014, si es aquella que toma como fecha para determinar la exigibilidad, el 28 de diciembre de 2015, o la que toma el 29 de diciembre de 2015."*

1. Posición Jurídica de la Secretaría Distrital de Planeación.

En el oficio de radicado No. 2-2016-20636 del 11 de mayo de 2016, la Subsecretaría Jurídica de la Secretaría Distrital de Planeación, concluye que:

"1. Las cargas por concepto de servicios públicos no son exigibles para proyectos que obtuvieron licencia urbanística con anterioridad a la entrada en vigencia del Decreto Distrital 575 de 2015, esto es el 28 de diciembre de 2015.

2. Las cargas urbanísticas por concepto de servicios públicos sólo serán exigibles para aquellas solicitudes de licenciamiento urbanístico radicadas en legal y debida forma con posterioridad a la entrada en vigencia del Decreto Distrital 575 de 2015, esto es el 28 de diciembre de 2015."

2. Posición Jurídica de la Secretaría Distrital del Hábitat.

Considera el Subsecretario Jurídico de la Secretaría Distrital del Hábitat, que la fecha correcta es el 29 de diciembre de 2015 y no el 28 de diciembre del mismo año, atendiendo que el Decreto Distrital 575 de 2015 fue publicado en el Registro Distrital 5742 del 28 de diciembre de 2015, y teniendo en cuenta que el numeral 1 del artículo 87 de la Ley 1437 de 2011 establece que: "(...) 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."

Precisa igualmente que: "(...) al no disponer el Decreto 575 regla distinta a la de su publicación en el Registro Distrital como condición para su vigencia sin la posibilidad de ejercer recurso alguno en su contra, se debe entender que responde en su naturaleza a la de un acto administrativo general cuya ejecutoriedad se predica a partir de lo señalado en el numeral 1 del artículo 87 del C.P.A.C.A."

3. Alcance del concepto de la Dirección Jurídica Distrital.

De conformidad con la solicitud elevada por la Subsecretaría Jurídica de la Secretaría Distrital del Hábitat, el pronunciamiento se circunscribirá a precisar la fecha de entrada en vigencia del Decreto Distrital 575 de 2015, considerando para ello lo establecido en el artículo 11 del mismo, referido a su vigencia, del siguiente tenor literal: "**Artículo 11º. Vigencia y Derogatoria.** El presente Decreto rige a partir de la fecha de su publicación en el Registro Distrital. Deberá, además, ser publicado en la Gaceta de Urbanismo y Construcción de Obra, y deroga las disposiciones que le sean contrarias", y teniendo en cuenta que dicho Decreto fue publicado en el Registro Distrital No. 5742 del 28 de diciembre de 2015².

4. Consideraciones normativas y jurisprudenciales sobre la vigencia de los actos de contenido general.

El párrafo del artículo 119 de la Ley 489 de 1998 establece que: "*Únicamente con la publicación que de los actos administrativos de carácter general se haga en el Diario Oficial, se cumple con el requisito de publicidad para efectos de su vigencia y oponibilidad.*"

Así mismo, el artículo 65 Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo – CPACA, establece que los actos administrativos de carácter general no serán obligatorios mientras no hayan sido publicados en el Diario Oficial o en las gacetas territoriales, según el caso. En

² Fuente: http://alsegen02/mstorage/mstmp/dec575_rd5742.pdf

tratándose del Distrito Capital, la publicación de los actos administrativos de contenido general se publican en el Registro Distrital³, estando atribuida dicha función a la Subdirección de Imprenta Distrital de la Secretaría General de la Alcaldía Mayor de Bogotá, D.C., de conformidad con la función contenida en el literal b) del artículo 25 del Decreto Distrital 267 de 2007, consistente en: “b. *Actualizar y publicar el registro distrital de conformidad con el reglamento previsto para el efecto*”.

La Corte Constitucional en diversas sentencias ha señalado la diferencia entre los actos de carácter general y los de contenido particular, lo relativo a la publicación y notificación de los mismos, así como los fines de cada una de estas actividades en cada uno de ellos, para lo cual se citarán algunos apartes jurisprudenciales del Alto Tribunal, así:

- Sentencia C-957 de 1999.

“En este orden de ideas, la Carta Política establece la publicidad como principio rector de las actuaciones administrativas, para lo cual, de conformidad con lo preceptuado en su artículo 209, obliga a la administración a poner en conocimiento de sus destinatarios los actos administrativos, con el fin, no sólo de que éstos se enteren de su contenido y los observen, sino que, además, permita impugnarlos a través de los correspondientes recursos y acciones (...).

De otra parte, en relación con la vigencia de los actos administrativos, el Consejo de Estado considera que la decisión administrativa contenida en el acto de carácter general o particular es válida desde el momento en que se expide (desde que ha sido firmado, aún sin haber sido publicado o notificado, según el caso); sin embargo, su fuerza vinculante comienza desde que se ha producido la publicación o notificación del acto; por lo tanto, la publicación no constituye un requisito de validez del acto administrativo; se trata simplemente de una condición para que pueda ser oponible a los particulares, es decir, de obligatoriedad. (...).

En síntesis, los actos administrativos expedidos por las autoridades de los diferentes ordenes territoriales existen y son válidos desde el momento mismo de su expedición, pero no producen efectos jurídicos, es decir, no tienen fuerza vinculante, sino a partir de que se realiza su publicación, en tratándose de actos administrativos de carácter general, o su notificación cuando se trata de actos administrativos de carácter particular. Sólo a partir de este momento, serán obligatorios y oponibles a terceros. (...)

De conformidad con los criterios jurisprudenciales enunciados, es necesario distinguir dos momentos diferentes en la formación del acto: el de la expedición, que se da cuando el legislador o la administración dicta la ley o el acto administrativo, respectivamente, y el de la promulgación, que ocurre cuando el texto ya expedido se inserta en el Diario Oficial (o en tratándose de actos administrativos de carácter particular, cuando se produce su notificación) con el objeto de poner en conocimiento de los destinatarios de la misma los mandatos que ella contiene. Este último requisito, como se anotó, no es constitutivo de la existencia de la norma o el acto, ni tampoco afecta su validez, pero sí es requisito o condición para su obligatoriedad y su oponibilidad.

³ Según el Acuerdo Distrital 3 de 1987 y los Decretos Distritales 638 y 1132 de 1987.

El legislador está habilitado constitucionalmente para decidir el momento a partir del cual la ley ha de empezar a regir, lo cual se reitera, no afecta la existencia ni la validez de la misma; tan sólo supedita su eficacia y obligatoriedad a que se cumpla el requisito fijado en la ley. Por consiguiente, la eficacia frente a terceros se encuentra condicionada a la publicación oficial en el caso de los actos legislativos, de las leyes y de los actos administrativos de carácter general, o a la notificación en el caso de los actos administrativos de carácter particular (...). (Subrayado fuera del texto).

- Sentencia C-646 de 2000.

“La jurisprudencia y la doctrina distinguen entre actos administrativos de carácter general y abstracto y actos administrativos de contenido particular y concreto, unos y otros, desde luego, deben ser difundidos, esto es dados a conocer a los asociados por las autoridades que los producen, de acuerdo con los mandatos de la ley y en desarrollo de los principios de transparencia y publicidad que consagra el artículo 209 de la C.P.

(...)

Es decir, que los actos administrativos, por disposición del legislador, admiten dos formas concretas de publicidad, su publicación en el diario oficial, gaceta o cualquier otro medio oficial de divulgación, si se trata de contenidos abstractos u objetivos, esto es impersonales, y la notificación, si se trata de contenidos subjetivos⁴ y concretos que afectan a un individuo en particular, o a varios, identificables y determinables como tales, lo anterior por cuanto la publicidad se ha establecido como una garantía jurídica con la cual se pretende proteger a los administrados, brindándoles a éstos certeza y seguridad en las relaciones jurídicas que emanan de su expedición. En cuanto a los actos administrativos subjetivos, cuya acción de nulidad tenga caducidad, ellos deberán ser debidamente publicitados, de conformidad con las disposiciones del Código Contencioso Administrativo y demás normas legales pertinentes.”.

- Sentencia C-025 de 2012.

“(...) La promulgación de la ley alude a su publicación en el Diario Oficial, que, por lo general, determina el momento a partir del cual comienza a regir, esto es, de su entrada en vigor en el ordenamiento jurídico. (...).” (Subrayado fuera del texto).

El tratadista Enrique José Arboleda Perdomo, quien fue miembro de la Comisión de Reforma del Código Contencioso Administrativo, en la publicación denominada “Comentarios al nuevo Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo”⁵, hace referencia al artículo 65 de dicho codificación, expresando lo siguiente:

⁴ La doctrina especializada señala que los actos individuales o creadores de situaciones jurídicas subjetivas o concretas, son los que se refieren a personas determinadas individualmente.

⁵ Segunda edición actualizada, séptima reimpresión de abril de 2015, ISBN: 978-958-653-976-0, pág. 112, publicado por LEGIS.

"El artículo 65, como lo indica su epígrafe, regula el deber de publicación de los actos administrativos de carácter general, pues, como es sabido, las disposiciones de carácter reglamentario deben publicarse para que puedan ser cumplidas por todas las personas, ya que si contenido es fundamentalmente preceptivo. (...).

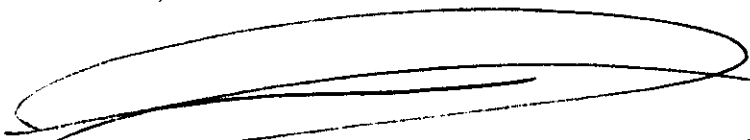
"Únicamente con la publicación que de los actos administrativos de carácter general se haga en el Diario Oficial, se cumple con el requisito de publicidad para efectos de su vigencia y oponibilidad", expresa con gran claridad el parágrafo del artículo 119 de la Ley 489 de 1998, norma que en esencia contiene la misma disposición del primer inciso del artículo 65 del nuevo Código. La obligatoriedad es quizás el principal efecto jurídico de la publicación de los actos jurídicos de contenido general, de manera que mientras no se realice, las decisiones serán válidas mas no obligatorias para los asociados. De aquí se desprende otra consecuencia, a saber, cuando el mismo acto ordene el momento a partir del cual entra a regir, no puede establecer que sea anterior a la publicación, pues violaría las normas legales que se comentan, al hacer obligatorio un acto administrativo no conocido. La vigencia deberá establecerse siempre a partir de la publicación del acto, o después de ésta si las conveniencias así lo aconsejan, pero no antes. (...)"

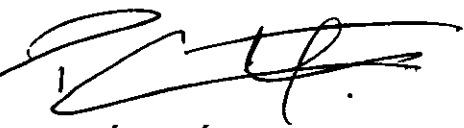
5. Respuesta.

Teniendo en cuenta las disposiciones normativas reseñadas y especialmente los apartes jurisprudenciales transcritos de la Corte Constitucional, se concluye en relación con la vigencia del Decreto 575 de 2015, que la misma es la señalada de forma expresa en su artículo 11, conforme al cual "(...) El presente Decreto rige a partir de la fecha de su publicación en el Registro Distrital. (...)", publicación que se llevó a cabo el 28 de diciembre de 2015, debiendo tenerse esta como la fecha en que entró a regir el mencionado Decreto 575 de 2015.

En los anteriores términos se dejan expuestas nuestras consideraciones sobre la materia consultada.

Atentamente,


WILLIAM ANTONIO BURGOS DURANGO
Subsecretario Jurídico


PÉDRO ANDRÉS CUÉLLAR TRUJILLO
Director Distrital de Doctrina y Asuntos Normativos (E)

c.c. N.A.

Anexos: N.A.

Proyectó: Duvan Sandoval Rodríguez
Revisó: Pedro Andrés Cuéllar Trujillo