

 CONCEJO DE BOGOTÁ, D.C.	PROCESO GESTIÓN JURÍDICA	CÓDIGO: GJR-FO-001
	CONCEPTO JURÍDICO	VERSIÓN: 01
		VIGENCIA: 13-Jun-2019
		PÁGINA 1 DE 4

CONCEPTO

PARA: **ANA TERESA BERNAL MONTAÑEZ**
Honorable Concejala de Bogotá

CONCEJO DE BOGOTA 10-03-2025 10:08:07
Al Contestar Cite Este Nr.:2025IE5041 O 1 Fol:4 Anex:0
ORIGEN: Origen: Sd:89 - DIRECCION JURIDICA/HERREÑO PEREZ LUIS AL
DESTINO: 257 OFICINA 257/BERNAL MONTAÑEZ ANA TERESA
ASUNTO: 3.CONCEPTO VIABILIDAD DE REPRODUCIR ACTOS ADMINIST
OBS: ---

DE: Dirección Jurídica

ASUNTO: Viabilidad de reproducir actos administrativos anulados.

En cumplimiento de las funciones asignadas mediante el Acuerdo 492 de 2012, modificado por el Acuerdo 977 de 2025 y el Manual Específico de Funciones y Competencias Laborales del Concejo de Bogotá, de manera atenta se resuelve la consulta formulada ante el Presidente de esta Corporación a través del memorando 2025IE3443 del 13 de febrero de 2025, trasladado a esta Dirección por la Secretaría General mediante correo electrónico del día siguiente.

1. SITUACIÓN PLANTEADA

Mediante el referido memorando la HC Ana Teresa Bernal Montañez manifiesta:

“(…) En vista de haber sido anulado en segunda instancia el artículo 91 del Acuerdo Distrital 761 de 2020, *“Por medio del cual se adopta el plan de desarrollo económico, social, ambiental y de obras públicas del Distrito Capital 2020-2024 “UN NUEVO CONTRATO SOCIAL Y AMBIENTAL PARA LA BOGOTÁ DEL SIGLO XXI”*, y, dado que el Proyecto de Acuerdo 256 de 2025, buscaría en esencia varios propósitos del artículo anulado, es necesario precisar al máximo los alcances jurídicos que tiene la eventual aprobación de dicho Proyecto de Acuerdo, en cuanto no configure la prohibición legal de **reproducir un acto anulado**.

La Ley 1437 de 2011, “Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo” dispone en su artículo 237:

“ARTÍCULO 237. Prohibición de reproducción del acto suspendido o anulado. Ningún acto anulado o suspendido podrá ser reproducido si conserva en esencia las mismas disposiciones anuladas o suspendidas, a menos que con posterioridad a la sentencia o al auto, hayan desaparecido los fundamentos legales de la anulación o suspensión”

En este mismo sentido, la Ley 1952 de 2019, *“Por medio de la cual se expide el código general disciplinario se derogan la ley 734 de 2002 y algunas disposiciones de la ley 1474 de 2011, relacionadas con el derecho disciplinario.”*, establece en el numeral 16, artículo 39:

“ARTÍCULO 39. Prohibiciones. A todo servidor público le está prohibido:

(…)

16. Reproducir actos administrativos suspendidos o anulados por la jurisdicción contenciosa-administrativa, o proceder contra resolución o providencia ejecutoriadas del superior.”

 CONCEJO DE BOGOTÁ, D.C.	PROCESO GESTIÓN JURÍDICA	CÓDIGO: GJR-FO-001
	CONCEPTO JURÍDICO	VERSIÓN: 01
		VIGENCIA: 13-Jun-2019
		PÁGINA 2 DE 4

Así las cosas, mi requerimiento se soporta en que la seguridad jurídica, constituye un principio de trascendencia estructural frente a las decisiones que este Concejo debe tramitar y para ello, en aras de actuar con garantías máximas de certeza, frente al Proyecto de Acuerdo 256 de 2025 *“Por el cual se autoriza al Alcalde Mayor de Bogotá, en representación del Distrito Capital y a la Empresa de Transporte del Tercer Milenio – TRANSMILENIO S.A. para que ratifiquen la capacidad jurídica de TRANSMILENIO S.A. para constituir y ser accionista mayoritario de la Operadora Distrital de Transporte S.A.S.”*, se hace necesario blindar las actuaciones que en nuestra calidad de concejales y concejales desarrollamos evitando futuros perjuicios, no es un secreto que ante la más mínima o remota circunstancia aparecen demandas que si bien no prosperan, constituyen un desgaste de todo orden a nuestro ejercicio.”

2. PROBLEMA JURÍDICO

¿Es viable reproducir un acto administrativo que fue anulado por la jurisdicción de lo contencioso administrativo por vicios de procedimiento?

3. CONSIDERACIONES

El ordenamiento jurídico colombiano prohíbe la reproducción de actos administrativos que han sido anulados, así como los suspendidos por la jurisdicción de lo contencioso administrativo. Tal prohibición se encuentra reglada en el artículo 237 de la Ley 1437 de 2011¹ citado en la petición.

Según la disposición normativa, para que se materialice la reproducción de un acto anulado o suspendido, es necesario que el nuevo acto contenga en esencia las mismas disposiciones suspendidas o anuladas, a no ser que hayan desaparecido los fundamentos que conllevaron la anulación o suspensión del acto primigenio.

Ha dicho el Consejo de Estado que: *“(...) son dos los presupuestos de procedencia de aplicación de la restricción contemplada en la mentada disposición en cuanto a la prohibición de reproducir un acto declarado nulo o suspendido: (i) que el acto reproduzca en su esencia el que fue previamente declarado nulo o suspendido, y (ii) que ese acto nuevo conserve los mismos defectos de legalidad que dieron lugar a la decisión de suspensión o anulación del anterior.”*² (subrayado fuera del texto original)

La prohibición de reproducir un acto suspendido o anulado no implica que la administración no pueda volver a emitir un nuevo acto, siempre y cuando en este nuevo acto se subsanen los defectos que conllevaron a decretar la suspensión o anulación. Entonces, *“... la Administración podrá dictar un acto administrativo igual o sustancialmente igual a un acto que haya sido declarado nulo, siempre que en el nuevo acto no se presenten las causas o vicios de nulidad que llevaron a que el primero dejara de surtir efectos o desapareciera del ordenamiento jurídico.”*³

¹ Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

² Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera. C.P. Rafael E. Ostau de Lafont Planeta. Sentencia del 31 de marzo de 2011. Radicación número: 08001-23-31-000-2009-01129-01.

³ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera. C.P. Guillermo Vargas Ayala. Sentencia del 6 de diciembre de 2012. Radicación número: 68001-23-31-000-1996-11959-01.

 CONCEJO DE BOGOTÁ, D.C.	PROCESO GESTIÓN JURÍDICA	CÓDIGO: GJR-FO-001
	CONCEPTO JURÍDICO	VERSIÓN: 01
		VIGENCIA: 13-Jun-2019
		PÁGINA 3 DE 4

Ahora bien, en punto de la nulidad del artículo 91 del Acuerdo Distrital 761 de 2020, consultados los fallos de primera⁴ y segunda instancia⁵ del medio de control de nulidad 2020-00155 (2020-00218 acumulado), se tiene que la declaratoria de nulidad de dicho artículo obedeció a que se vulneró el artículo 69 de la Ley 489 de 1998⁶, porque el proyecto de acuerdo no se acompañó del estudio demostrativo que justificara la iniciativa.

En efecto, en el fallo de primera instancia se indicó:

“(…) se concluye que se desvirtúa la legalidad de la norma demandada y en efecto surgió la vulneración del artículo 69 de la Ley 489 de 1998, toda vez que la autorización para crear una sociedad por acciones, encargada de operar el servicio de transporte público masivo en Bogotá D.C. y su área de influencia, contenida en el artículo 91 del Acuerdo Distrital, **incumplió con el requisito de haberse allegado el estudio demostrativo que justificara la iniciativa presentada** por la Alcaldesa en el Proyecto de Acuerdo contentivo del Plan de Desarrollo, (...)”⁷ (subrayado fuera del texto original)

En el mismo sentido, en el fallo de segunda instancia, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, señaló:

“Todo lo anterior corrobora que para la autorización de la creación de una sociedad por acciones Operadora Distrital de Transporte que se otorgó en el artículo 91 del Acuerdo 761 de 2020, no se acompañó del estudio demostrativo que justificara la iniciativa, el cual era exigido de manera obligatoria por el artículo 69 de la Ley 489 de 1998.”⁸

(…) en el trámite del Acuerdo y de su artículo 91, no se presentó algún estudio demostrativo o análisis que justificara la autorización para crear el operador de transporte, y no puede suponerse por alguna mención de paso que se efectuó en algún documento o en alguna intervención dentro de algún debate sobre el tema general de movilidad. (...) Es de resaltar que para considerar la existencia de estudios demostrativos, si bien se reitera no hay alguna exigencia formal, sí se debe cumplir entre otros con los principios previstos en el artículo 209 de la Constitución Política, y la exposición taxativa de la finalidad y antecedentes que indiquen de manera convincente la necesidad de la creación o de la autorización para crear, pues no puede aceptarse que se promuevan entidades descentralizadas por capricho, de afán, improvisadas, sin respaldo fáctico, jurídico, financiero y técnico, (...)

De ahí que en la sentencia apelada no hay contradicción alguna, pues en todo momento estableció que **no existió el requisito del estudio que exigía el artículo 69 de la Ley 489 de 1998**, lo que se respalda en esta segunda instancia, sin perjuicio que hiciera referencia a los documentos que se aportaron al expediente.⁹

⁴ Sentencia de 19 de enero de 2022, proferida por el Juzgado Sexto Administrativo del Circuito de Bogotá, mediante el cual se declaró la nulidad del artículo 91 del del Acuerdo Distrital 761 de 2020.

⁵ Sentencia del 23 de octubre de 2024, proferido por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera, Subsección “C”, mediante la cual se confirmó el fallo de primera instancia.

⁶ Artículo 69. Creación de las entidades descentralizadas. Las entidades Descentralizadas en el orden nacional se crean por la ley en el orden departamental, distrital y municipal, por la ordenanza o el acuerdo, o con su autorización, de conformidad con las disposiciones de la presente ley. El proyecto respectivo deberá acompañarse del estudio demostrativo que justifique la iniciativa, con la observancia de los principios señalados en el artículo 209 de la Constitución Política.

⁷ Página 44 del fallo de primera instancia.

⁸ Página 14 del fallo de segunda instancia.

⁹ Página 16 del fallo de segunda instancia.

 CONCEJO DE BOGOTÁ, D.C.	PROCESO GESTIÓN JURÍDICA	CÓDIGO: GJR-FO-001
	CONCEPTO JURÍDICO	VERSIÓN: 01
		VIGENCIA: 13-Jun-2019
		PÁGINA 4 DE 4

De acuerdo con los apartes de los fallos de primera y de segunda instancia antes citados, se evidencia que la declaratoria de nulidad del artículo 91 del Acuerdo Distrital 761 de 2020, radicó en que se vulneró el artículo 69 de la Ley 489 de 1998, puesto que en el trámite que llevó a la aprobación de dicho artículo no se presentó el estudio demostrativo que justificara la autorización del Concejo de Bogotá a la Alcaldesa Mayor para la creación del operador de transporte.

En esa medida, la nulidad del referido artículo obedeció a un vicio en el procedimiento de expedición, toda vez que se omitió por parte de la Administración Distrital aportar el estudio demostrativo que justificara la iniciativa, es decir, si se hubiese allegado en su momento dicho estudio no se habría incurrido en el vicio que llevó a declarar la nulidad del artículo 91.

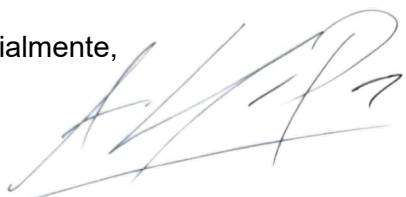
Por lo anterior, es completamente viable que la Administración vuelva a presentar un nuevo proyecto de acuerdo que reproduzca el anulado artículo 91, siempre y cuando en esta oportunidad se aporte el estudio demostrativo que justifique dicha iniciativa.

4. CONCLUSIONES

De conformidad con las consideraciones expuestas, esta Dirección conceptúa es viable jurídicamente que la Administración Distrital presente un nuevo proyecto de acuerdo que reproduzca las disposiciones del artículo 91 del Acuerdo Distrital 761 de 2020 —anulado por la jurisdicción de lo contencioso administrativo—, siempre y cuando en esta oportunidad aporte el estudio demostrativo que justifique dicha iniciativa, como lo exige el artículo 69 de la Ley 489 de 1998.

La presente consulta se absuelve en los términos del artículo 28 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, sustituido por el artículo 1° de la Ley 1755 de 2015, según el cual los conceptos expedidos por quienes cumplen funciones administrativas constituyen simplemente un criterio orientador.

Cordialmente,



LUIS ALEJANDRO HERREÑO PÉREZ
Director Jurídico

Proyectó: César Delgado, Dirección Jurídica 