



Alcaldía Municipal de Palmira
Nit.: 891.380.007-3

NOTA INTERNA

TRD – 2020-130.15.2.32

Palmira, 10 / Septiembre/ 2020

PARA: **MARTHA CECILIA GUALTEROS CASTRO**
Subsecretaria de Planeación Socioeconómica y Estratégica

DE: **GERMÁN VALENCIA GARTNER**
Secretario Jurídico

PARA SU INFORMACIÓN	<input type="checkbox"/>	ENVIAR PROYECTO DE RESPUESTA	<input type="checkbox"/>	FAVOR DAR CONCEPTO	<input type="checkbox"/>
DAR RESPUESTA Y ENVIAR COPIA	<input type="checkbox"/>	ENCARGARSE DEL ASUNTO	<input type="checkbox"/>	FAVOR TRAMITAR	<input type="checkbox"/>
ENTERARSE Y DEVOLVER	<input type="checkbox"/>	JILIGENCIAR Y DEVOLVER	<input type="checkbox"/>	OTRO	<input checked="" type="checkbox"/>

Cordial Saludo.

A la Secretaría Jurídica de la Administración Municipal de Palmira fue remitida Nota Interna TRD – 2020-161.8.1.44, a través de la cual solicita a este Despacho que conceptúe sobre la revocatoria directa de las resoluciones 2019-160.13.3.1622 del 21 de octubre de 2019 y 2020-160-13-3-178 del 18 de junio de 2020, habida consideración de que advierte que las estratificaciones socioeconómicas que en virtud de ellos se adoptan son *contra legem* por no ajustarse a la metodologías vigentes en la entidad territorial, a su turno estatuidas por el Decreto Municipal 952 del 26 de febrero de 1999; así como también atribuye la pifia administrativa a irregularidades en los aplicativos que culminaron por subvertir la zona geoeconómica de los predios objeto de estratificación.

1. Competencia

De acuerdo con los dictados de los numerales 3 y 4 del artículo 7° del Decreto Extraordinario No. 213 de 2016, la Secretaría Jurídica regenta funciones consultivas en derecho estando facultada para la cognición y subsecuente pronunciamiento sobre el asunto por el que inquiere.

2. Consideraciones

De antesala hay que mencionar que este Despacho absolvió una consulta a instancia de la Subsecretaría a su digno cargo, a través de la cual se formuló un interrogante en similares términos que fue absuelto mediante concepto jurídico con TRD – 2020-130.15.2.13, por tal razón, en esta oportunidad se prescindirá de analizar la institución jurídico administrativa *in genere* y de la conceptualización jurídica sobre la estratificación socioeconómica en el ordenamiento jurídico colombiano, para discurrir concretamente sobre las disposiciones jurídicas que guían el uso de la revocatoria directa en el contexto de los actos



Alcaldía Municipal de Palmira
Nit.: 891.380.007-3

NOTA INTERNA

administrativos de estratificación, anunciando de manera previa el viraje doctrinal que suscribe esta dependencia con relación al concepto que precede a este.

Como es sabido, la clasificación del territorio en estratos es función administrativa endosada a los alcaldes en virtud del artículo 101 de la Ley 142 de 1994, de suerte que dicha manifestación de la voluntad se condensa en un acto administrativo que una vez ha alcanzado su eficacia, no solo adquiere la presunción de legalidad (*iuris tantum*), sino además es obligatorio y puede ser ejecutado aun contra la voluntad y consentimiento de sus destinatarios (ejecutividad). Los actos que tienen origen en la mentada potestad son oponibles sin distinción a todos comoquiera que su contenido tiene vocación impersonal y abstracta, esto es, que el presupuesto de hecho del acto no individualiza plenamente a su destinatario, no obstante, el Consejo de Estado, como se explicitó el concepto jurídico anterior, ha caracterizado el acto de estratificación como un acto mixto por cuanto sobre él confluyen los rasgos distintivos de los actos administrativos de naturaleza general y particular, este último, se explica por la delimitación predial, que sin lugar a dudas afecta con exclusividad la órbita jurídica de los titulares de derechos reales del inmueble.

Dadas las particularidades de los actos asociados a la estratificación socioeconómica el legislador consagró mediante la Ley 732 de 2002 dos vías procesales a través de las cuales podrían ventilarse los debates promovidos por los administrados de cara a la clasificación expedida, a saber:

1. Reclamaciones generales

La reclamación general constituye un mecanismo universal, en la acepción de que puede ser impetrado por cualquier persona que juzgue incorrecta la realización de las estratificaciones con reparos en la aplicación generalizada de las metodologías definidas otrora por el Departamento Nacional de Planeación, hoy por el Departamento Nacional de Estadística (DANE). Este trámite tiene como propósito provocar la emisión de un concepto técnico por parte del DANE sobre la utilización de las metodologías en el acto así como la orden al burgomaestre, si hay mérito, de adelantar la revisión general o parcial de las estratificaciones.

2. Reclamaciones particulares

La reclamación particular por su parte no está encaminada a controvertir la aplicación generalizada de las metodologías de estratificación, por el contrario, está orientada a la revisión en concreto de una situación de naturaleza subjetiva y por lo tanto el pronunciamiento favorable o desestimatorio se circunscribirá a la esfera personal de quien persigue la modificación o recalificación de su estrato. Amén de lo anterior, la reclamación particular difiere de la reclamación general en razón a que esta última comporta una etapa de consulta y decisión del DANE, mientras que la primera es edificatoria sobre un esquema impugnativo afin al de la vía administrativa en el que corresponde a la Alcaldía decidir, y sin alusión expresa a un recurso de reposición que le asista al interesado, señala el artículo 6 *ibidem* que los recursos de alzada serán desatados por el Comité Permanente de Estratificación del respectivo ente territorial.



Alcaldía Municipal de Palmira
Nit.: 891.380.007-3

NOTA INTERNA

Ahora bien, en lo que concierne a la revocatoria directa de los actos administrativos donde se adoptan y aplican las metodologías de estratificación, el precepto ibídem en su artículo 5:

“Únicamente por las circunstancias descritas en este artículo el Alcalde podrá dejar sin efectos los decretos de adopción y aplicación de las estratificaciones, y para las revisiones generales aquí previstas aplicarán las competencias y los plazos de control y vigilancia señalados en el artículo 3º de la presente ley.”

Merced a tal imperativo, a juicio del Despacho, se cerró el compás de la revocación directa de los actos administrativos que se expidan sobre la materia a los presupuestos de hecho descritos en la norma, esto es, en los eventos donde el alcalde sea urgido por el DANE a surtir la revisión total o parcial de los actos de estratificación con ocasión de la aplicación inadecuada de las metodologías; la actualización que introduzca esta misma entidad a las metodologías oficiales con una periodicidad de cinco (5) años; o bien sea cuando por razones sociales o naturales esa misma entidad conceptúe su configuración. Si bien el artículo no se refiere con propiedad a la revocatoria directa, desde un prisma teleológico, dicho adminículo se encuentra subsumido por la expresión “dejar sin efectos”, lo que es consecuencia necesaria y consustancial a su empleo sobre un acto administrativo.

Según lo expuesto, dicha regulación propugna la intangibilidad relativa de la clasificación en estratos, pues la autoridad no tendrá facultad dispositiva sobre el objeto del acto que expida en ejercicio de la función de adoptar la estratificación socioeconómica en su territorio, por razones que escapen a las taxativamente señaladas en el tenor del precepto. Así las cosas, el Despacho avizora que el ordenamiento jurídico adjudicó a este tipo de actuaciones una regulación especial que allende los mecanismos de impugnación y revisión, dicta en términos generales, las causales que autorizan al Alcalde a dejar sin efectos jurídicos esta suerte de actos, y en dicha acepción, no podrá considerarse obrar con salvoconducto para excluir del mundo jurídico una resolución administrativa en torno al asunto cuando no pudiere invocarse alguna de las circunstancias inmersas en la previsión normativa.

Se reitera entonces que en gracia a los matices del proceso de estratificación socioeconómica en las entidades territoriales y de conformidad con las voces de la Ley 732 de 2002, la función administrativa en cuestión debe atemperarse las normas especiales que rigen, en este caso, su pervivencia y mutabilidad. No es en vano poner de manifiesto que una lectura desprevenida podría alertar la existencia de una antinomia en el sistema jurídico por cuanto las disposiciones de la norma antedicha y la Ley 1437 de 2011 por estar en contraposición en algunos de sus pasajes, no obstante la misma no sería más que aparente, pues el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo erige un estatuto subsidiario que se aplica sin desconocimiento de legislaciones especiales, en concordancia con el artículo 2 de su tenor.

“Artículo 2º. Ámbito de aplicación. Las normas de esta Parte Primera del Código se aplican a todos los organismos y entidades que conforman las ramas del poder público en sus distintos órdenes, sectores y



Alcaldía Municipal de Palmira
Nit.: 891.380.007-3

NOTA INTERNA

niveles, a los órganos autónomos e independientes del Estado y a los particulares, cuando cumplan funciones administrativas. A todos ellos se les dará el nombre de autoridades.

Las disposiciones de esta Parte Primera no se aplicarán en los procedimientos militares o de policía que por su naturaleza requieran decisiones de aplicación inmediata, para evitar o remediar perturbaciones de orden público en los aspectos de defensa nacional, seguridad, tranquilidad, salubridad, y circulación de personas y cosas. Tampoco se aplicarán para ejercer la facultad de libre nombramiento y remoción.

Las autoridades sujetarán sus actuaciones a los procedimientos que se establecen en este Código, sin perjuicio de los procedimientos regulados en leyes especiales. En lo no previsto en los mismos se aplicarán las disposiciones de este Código.” (subrayas fuera de texto)

Así las cosas, se tendrá por disposiciones especiales las que regulan la función de estratificación socioeconómica contenidas en la Ley 732 de 2002, tanto para los reclamos individuales incoados por los interesados directos, como para la actualización o revisión de los decretos donde sean adoptadas lo cual comporta adelantar un trámite en el que concurre el Departamento Nacional de Estadística, a través de la Oficina de Geoestadística según lo aparejado en el numeral 15 del artículo 16 del Decreto 262 de 2004. Como corolario de lo anterior, se observará con prelación la Ley 732 de 2002, lo cual no es fortuito, habida cuenta de que los actos expedidos en esta área además de su volatilidad, expresada en la consigna de conservar actualizadas las estratificaciones, son la materialización de una actividad del Estado en aras del interés general, que para el caso concreto está abocado a los criterios de redistribución de la riqueza y solidaridad encima de los que se edifica la prestación de servicios públicos aunado al principio de progresividad que gobierna el derecho tributario.

3. Caso concreto

Partiendo de la premisa que exhibe en su escrito en la cual dicho análisis que determina la impropiedad con que se utilizó la metodología y las irregularidades que confluyeron en la clasificación incorrecta de los predios fue en principio denunciado por las empresas prestadoras de servicios públicos, el derrotero que a la sindéresis de este censor debe seguirse no es otro que la adecuación de la petición, solicitud o reclamo realizado por las entidades en comento al de las reclamaciones generales con arreglo a lo dispuesto en la Ley 732 de 2002 y por consiguiente, deberá noticiarse al DANE de la tesitura a fin de que emita concepto técnico en torno a la estratificación de dichos predios y si así lo estima, ordene la revisión de los actos administrativos de estratificación emitidos, en los términos del artículo 5 ibídem.

Pese a que los actos administrativos ostentan una naturaleza particular y concreta con verosimilitud, no puede aplicarse irreflexivamente las disposiciones del CPACA que atañen a la revocatoria directa cuando la misma se emprende sobre esta estirpe de actos, pues en orden a la estratificación socioeconómica, el legislador ha arbitrado una regulación especial de la cual ya se dijo, la Ley 1437 de 2011 es respetuosa. Así las cosas, en la materia no es de recibo exigir de la autoridad administrativa recaudar el consentimiento del destinatario del acto, que dicho de soslayo acarrearía un entumecimiento en el ejercicio de una función



Alcaldía Municipal de Palmira
Nit.: 891.380.007-3

NOTA INTERNA

administrativa que de suyo es voluble; no podría aducirse violación a los derechos de audiencia o defensa (y en general al plexo de garantías del debido proceso) o desconocimiento del acto propio precisamente porque el mismo precepto restringe a la autoridad el “dejar sin efectos” los actos donde se adoptan las estratificaciones socioeconómicas a cuando sobrevengan precisos eventos, todos ellos refrendados por el DANE, lo cual es garantía de objetividad, al paso que a los administrados les asisten los mecanismos de defensa en sede administrativa, esto es, las reclamaciones generales e individuales, según correspondan.

Al margen de esto, destaca la Secretaría Jurídica la importancia de deslindar la competencia que está desplegando a través de la emisión de resoluciones en las que se decide sobre la clasificación en estratos de nuevos desarrollos urbanísticos, pues a su juicio, la Ley 142 de 1994 en su artículo 101.1 inequívocamente atribuyó a los alcaldes la competencia sobre el asunto, que además señala “es *deber indelegable del alcalde (...)*”, Por lo que es imperioso que sea dirimida esta circunstancia en procura de la legalidad de los actos expedidos.

4. Conclusiones

En concepto de este Despacho debe imprimírsele el trámite de una reclamación general a la alerta presentada por las empresas prestadoras de servicios públicos sobre las resoluciones de estratificación indistintamente de la denominación que se le hayan dado en tanto sus exhortos se ajustan a los dictados del artículo 5 de la Ley 732 de 2002 y por ese hilo, remitirse al Departamento Nacional de Estadística para que imparta su concepto técnico. Asimismo, insta a reivindicarse la competencia en la materia en cabeza del alcalde conforme lo aprestó el artículo 101 de la Ley 142 de 1994, en consonancia con lo dispuesto en el artículo 11 de la Ley 505 de 1999, la cual ordena:

Sin otro en particular se emite el presente concepto jurídico en los términos del artículo 28 de la Ley 1437 de 2011 sustituido por el artículo 1 de la Ley 1755 de 2011, para sus consideraciones.

Atentamente,

GERMÁN VALENCIA GARTNER
Secretario Jurídico

Redactor: Luis Miguel Torres Gallego – Contratista
Revisó: María Carolina Valencia Gómez – Contratista