

RESOLUCIONES DE 2014

INSTITUTO DE DESARROLLO URBANO - IDU

Resolución Número 113583 (Diciembre 26 de 2014)

“Por medio de la cual se deroga la Resolución 899 de 2011 “Por la cual se modifica el Régimen de Licencias de Excavación y se derogan las Resoluciones No. 591 de 2002 y No. 14381 de 2003”.

EL DIRECTOR GENERAL DEL INSTITUTO DE DESARROLLO URBANO - IDU, en uso de sus atribuciones legales y estatutarias y en especial las conferidas por la Ley 489 de 1998, el Acuerdo 19 de 1972 proferido por el Concejo de Bogotá, D.C., el Decreto Distrital 190 de 2004 y los Acuerdos Nos. 001 y 002 de 2009 expedidos por el Consejo Directivo y demás disposiciones concordantes, y

CONSIDERANDO:

Que el Instituto de Desarrollo Urbano expidió la Resolución 899 del 28 de febrero de 2011 *“Por la cual se modifica el régimen de licencias de excavación y se derogan las Resoluciones No. 591 de 2002 y 14381 de 2003”*, la cual reglamentó: i) Las condiciones y el procedimiento para el otorgamiento de las Licencias de Excavación; y, ii) El tipo de infracciones urbanísticas por vulneración al cumplimiento de disposiciones legales referentes a las Licencias de Excavación, las sanciones aplicables a cada una de ellas y el procedimiento sancionatorio por incursión en infracciones urbanísticas.

La Resolución en su cuerpo normativo, señala que el IDU tiene la facultad para: i) Solicitar garantías para expedir resoluciones de reconocimiento y otorgamiento de licencias, y ii) Adelantar los procedimientos

sancionatorios pertinentes derivados de infracciones urbanísticas.

Que el artículo 20 de la Resolución en mención, establece como obligación del Instituto de Desarrollo Urbano, sancionar al infractor en caso de incumplimiento de las normas y especificaciones establecidas, llevando a cabo el procedimiento administrativo sancionatorio a que haya lugar atendiendo lo establecido en el Capítulo IV de dicha resolución.

Que en el artículo 11 de la citada Resolución 899, el IDU exige como requisito para la solicitud de licencias *“(…) la garantía de cumplimiento de disposiciones legales mediante una póliza expedida por una compañía de seguros legalmente autorizada para funcionar en Colombia…”*

Que el Instituto de Desarrollo Urbano expidió la Resolución 3130 de 2013 *“por medio de la cual se modifica la Resolución 1095 del 26 de abril de 2012 y se dictan otras disposiciones”*, suprimiendo la facultad de imponer sanciones por el quebrantamiento de las licencias de excavación, y delegándole a la Dirección Técnica de Administración de Infraestructura las funciones de: i) Otorgar, negar y controlar las licencias de intervención y ocupación del espacio público, en todas sus modalidades, de acuerdo a lo establecido en los artículos 364 y 365 del Decreto Distrital 364 del 26 de agosto de 2013; y ii) Otorgar y negar permisos para el aprovechamiento económico y para eventos temporales en el espacio público construido, y suscribir los contratos que se requieran para estos fines, en los términos del Decreto Distrital 456 de 2013.

Que de acuerdo al memorando interno expedido por la Subdirección General Jurídica No. 20134050239643 del 01 de noviembre de 2013, dirigido a la Dirección Técnica de Administración de Infraestructura, se expuso lo siguiente:

“(…)”

Por último, y respecto del control de las licencias de intervención y ocupación del espacio público

(incluidas la de excavación) la competencia para imponer sanciones urbanísticas se encuentra en cabeza de los alcaldes locales de acuerdo con el artículo 1 de la ley 810 de 2003, que modificó el artículo 103 de la ley 388 de 1997, ello en armonía con el artículo 86 del Decreto Ley 1421 de 1993.

(...) Así las cosas, la facultad para imponer sanciones cuando se realicen intervenciones temporales o permanentes en el espacio público sin la correspondiente licencia urbanística (licencia de intervención y ocupación de espacio público en sus diferentes modalidades), será de conocimiento de los alcaldes locales.” (Subrayado fuera de texto)

Que el memorando interno proferido por la Subdirección General Jurídica No. 20144050060703 del 13 de marzo de 2014, dirigido a la Dirección Técnica de Administración de Infraestructura, señaló que:

“(…)

Sobre el particular, se observa que si bien en el artículo 186 del Decreto Distrital 190 de 2004, compilatorio de los Decretos Distritales 619 de 2000 y 469 de 2003, derogados por el Decreto Distrital 364 de 2013, modificación excepcional del Plan de Ordenamiento Territorial – MEPOT-, en relación con las licencias de excavación establecía que “... Corresponde al Instituto de Desarrollo Urbano (IDU), radicar, estudiar, expedir otorgar o negar, establecer las especificaciones técnicas, controlar y **sancionar** todo lo relacionado con las licencias de excavación que impliquen intervención en el espacio público...” (Negritas y subrayas fuera de texto), no es menos cierto que, desde la expedición del Decreto Ley 1421 de 1993- Estatuto Orgánico de Bogotá-, la competencia para imponer sanciones urbanísticas, se encuentra radicada en cabeza de los alcaldes locales.

(…)

En idéntico sentido, el artículo 1 de la ley 810 de 2003 “Por medio de la cual se modifica la Ley 388 de 1997 en materia de sanciones urbanísticas y algunas actuaciones de los curadores urbanos y se dictan otras disposiciones” (norma de superior jerarquía) modificadorio del artículo 103 de la ley 388 de 1997, dispone que los competentes para sancionar la intervención u ocupación temporal o permanente del espacio público con cualquier tipo de amoblamiento, instalaciones o construcciones, sin la respectiva licencia en el Distrito Capital, o que teniéndola, la infrinjan o contravengan, son los alcaldes locales.

(…)

Ahora bien, en cuanto a las Resoluciones por medio de las cuales se imponen sanciones a personas naturales como jurídicas expedidas por la Dirección Técnica de Administración de Infraestructura, y que fueron remitidas a la Dirección Técnica de Gestión Judicial para el respectivo cobro coactivo, en criterio de esta Subdirección, se encuentran vigentes y gozan de la presunción de legalidad, mientras no hayan sido anulados o suspendidos por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo; sin embargo la Dirección Técnica de Administración de Infraestructura y su equipo jurídico, deberán estudiar y revisar la viabilidad de revocar de oficio estos actos administrativos a la luz del artículo 93 y siguientes del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, como quiera que fueron expedidos por dicha Dependencia Técnica en el ejercicio de las funciones establecidas en el Acuerdo 02 de 2009. (Subrayado fuera de texto)

Que de conformidad con el memorando interno expedido por la Subdirección General Jurídica No. 20134050273963 del 13 de diciembre de 2013, dirigido a la Dirección Técnica de Administración de Infraestructura, se expuso:

“De la lectura de los anteriores artículos 21 y 27 del Decreto Nacional 1469 de 2010, se tiene que dichas disposiciones no prevén la figura de la póliza de estabilidad y calidad de obra como requisito para la expedición de licencias de intervención y ocupación del espacio público, y en esa medida no es atribución del Instituto de Desarrollo Urbano entrar a establecer o exigir requisitos adicionales a los allí señalados, de acuerdo al artículo 182 del Decreto Nacional 019 de 2012.

Nótese que el artículo 12 del Decreto Nacional 1469 de 2010 define la licencia de intervención y ocupación del espacio público como la “autorización previa para ocupar o para intervenir bienes de uso público incluidos en el espacio público”, sin realizar clasificaciones del mismo en cuanto a si se encuentran cubiertas o no por algún tipo especial de garantía, pues si el IDU exigiera a un solicitante de licencia de intervención y ocupación del espacio público una póliza de este tipo, crearía una carga adicional para el ciudadano que no es permitida por el artículo 182 del Decreto Nacional 019 de 2012.

(...) En consecuencia, el IDU no tiene la potestad de exigir la expedición de pólizas de estabilidad y calidad de la obra para otorgar las licencias de intervención y ocupación del espacio público.” (Subrayado fuera de texto).

Que el Instituto de Desarrollo Urbano al expedir la Resolución 899 de 2011 *“Por la cual se modifica el régimen de licencias de excavación y se derogan las Resoluciones No. 591 de 2002 y 14381 de 2003”*, extralimitó las disposiciones contenidas en la ley, por cuanto exige un requisito adicional para otorgar licencias, excediendo el límite establecido en el numeral 7 del artículo 182 del Decreto Ley 019 de 2012, y, asimismo, se faculta para llevar a cabo procesos sancionatorios administrativos derivados de infracciones urbanísticas, atribución que no le compete, toda vez que ésta se encuentra en cabeza de los alcaldes locales de conformidad con lo señalado en el artículo 86 del Decreto Ley 1421 de 1993 y el artículo 1° de la Ley 810 de 2003.

Que el ordenamiento jurídico colombiano supone una jerarquía normativa que proviene de la propia Constitución Política y que si bien ella no contiene disposición expresa que determine dicho orden, de su articulado puede deducirse su existencia, tal y como lo expone la Corte Constitucional en Sentencia C-037 de 2000, Magistrado Ponente: Vladimiro Naranjo Mesa, en la cual menciona:

“(…) los actos administrativos de contenido normativo, deben tener por objeto el obedecimiento y cumplimiento de la ley, de donde se deduce su sujeción a aquella.

(…) las disposiciones que en ejercicio de sus funciones adopten los órganos autónomos o independientes previstos en la Carta, deben adoptarse conforme a los dictados legales.

(…)

“Tenemos entonces que, de manera general, la normatividad jurídica emanada de autoridades administrativas o de entes autónomos, debe acatar las disposiciones de la ley, tanto en su sentido material como formal.” (Subrayado fuera de texto)

Que en igual sentido, el Consejo de Estado ha señalado:

“La sumisión del acto administrativo reglamentario a la ley es absoluta y por lo mismo, se trata de decisiones necesitadas de justificación, con posibilidades restringidas en el campo de la regulación, lo cual explica que su ámbito de acción sea restringido y que, por lo mismo, no tengan la fuerza suficiente para derogar, subrogar u oficiar un precepto legal, ni mucho menos para ampliar o limitar su alcance o su sentido. Lo anterior explica su carácter justificable, pues es claro que la administración no puede contradecir los mandatos del legislador, ni suplir la Ley allí donde ésta es necesaria para producir un determinado efecto o regular cierto contenido¹.”

¹ CONSEJO DE ESTADO, SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, SECCION PRIMERA, Consejero Ponente: RAFAEL E. OSTAU DE LAFONT PIANETA, Bogotá, D. C., junio (11) de 2009, Radicación número: 1101 0325 000 2005 00348 00.

86 del Decreto Ley 1421 de 1993, la competencia para imponer sanciones por infracciones urbanísticas se encuentra en cabeza de los Alcaldes Locales del Distrito Capital:

ARTÍCULO.- 86. Atribuciones. Corresponde a los alcaldes locales:

(…)

7. Dictar los actos y ejecutar las operaciones necesarias para la protección, recuperación y conservación del espacio público, el patrimonio cultural, arquitectónico e histórico, los monumentos de la localidad, los recursos naturales y el ambiente, con sujeción a la ley, a las normas nacionales aplicables, y a los acuerdos distritales y locales.

(…)

9. Conocer de los procesos relacionados con violación de las normas sobre construcción de obras y urbanismo e imponer las sanciones correspondientes. El Concejo Distrital podrá señalar de manera general los casos en que son apelables las decisiones que se dicten con base en esta atribución y ante quién.

(…)

11. Vigilar y controlar la prestación de servicios, la construcción de obras y el ejercicio de funciones públicas por parte de las autoridades distritales o de personas particulares.

Que de igual forma el artículo 1° de la ley 810 de 2003, *“Por medio de la cual se modifica la Ley 388 de 1997 en materia de sanciones urbanísticas y algunas actuaciones de los curadores urbanos y se dictan otras disposiciones”*, el numeral 13.3 del artículo 193 del Acuerdo 79 de 2003, expedido por el Concejo de Bogotá D.C. *“Por el cual se expide el Código de Policía de Bogotá D.C.”* y el artículo 63 del Decreto Ley 1469 de 2010 *“Por el cual se reglamentan las disposiciones relativas a las licencias urbanísticas; al reconocimiento de edificaciones; a la función pública que desempeñan los curadores urbanos y se expiden otras disposiciones”*, establecen que los alcaldes locales son los encargados de adelantar los procesos sancionatorios administrativos derivados de infracciones al régimen urbanístico:

“Ley 810 de 2003

Artículo 1°. El Artículo 103 de la Ley 388 de 1997 quedará así:

Artículo 103. Infracciones urbanísticas. Toda actuación de construcción, ampliación, modificación,

adecuación y demolición de edificaciones, de urbanización y parcelación, que contravenga los planes de ordenamiento territorial y las normas urbanísticas que los desarrollan y complementan incluyendo los planes parciales, dará lugar a la imposición de sanciones urbanísticas a los responsables, incluyendo la demolición de las obras, según sea el caso, sin perjuicio de la eventual responsabilidad civil y penal de los infractores. Para efectos de la aplicación de las sanciones estas infracciones se considerarán graves o leves, según se afecte el interés tutelado por dichas normas.

Se considera igualmente infracción urbanística, la localización de establecimientos comerciales, industriales, institucionales y de servicios en contravención a las normas de usos del suelo, lo mismo que el encerramiento, la intervención o la ocupación temporal o permanente del espacio público con cualquier tipo de amoblamiento, instalaciones o construcciones, sin la respectiva licencia.

Los municipios y distritos establecerán qué tipo de amoblamiento sobre el espacio público requiere de la licencia a que se refiere este artículo, así como los procedimientos y condiciones para su expedición.

En los casos de actuaciones urbanísticas, respecto de las cuales no se acredite la existencia de la licencia correspondiente o que no se ajuste a ella, el alcalde o su delegado, de oficio o a petición de parte, dispondrá la medida policiva de suspensión inmediata de todas las obras respectivas, hasta cuando se acredite plenamente que han cesado las causas que hubieren dado lugar a la medida.

En el caso del Distrito Capital, la competencia para adelantar la suspensión de obras a que se refiere este artículo, corresponde a los alcaldes locales, de conformidad con lo dispuesto en el Estatuto Orgánico del Distrito Capital”.

“Acuerdo 79 de 2003 del Concejo de Bogotá, D.C.

ARTÍCULO 193.- Competencia de los Alcaldes Locales. Corresponde a los Alcaldes Locales en relación con la aplicación de las normas de convivencia:

13. Conocer en primera instancia:

(...)

13.3. De los procesos por comportamientos contrarios a las reglas de convivencia ciudadana en

materia de licencias y especificaciones técnicas, de construcción y urbanística, de acuerdo con la Ley 388 de 1997 y el Plan de Ordenamiento Territorial P.O.T., que den lugar a la imposición de una de las medidas correctivas de suspensión, demolición o construcción de obra; (...).”

“Decreto Ley 1469 de 2010

Artículo 63. Competencia del control urbano. Corresponde a los alcaldes municipales o distritales directamente o por conducto de sus agentes, ejercer la vigilancia y control durante la ejecución de las obras, con el fin de asegurar el cumplimiento de las licencias urbanísticas y de las normas contenidas en el Plan de Ordenamiento Territorial, sin perjuicio de las facultades atribuidas a los funcionarios del Ministerio Público y de las veedurías en defensa tanto del orden jurídico, del ambiente y del patrimonio y espacios públicos, como de los intereses colectivos y de la sociedad en general. (...).”

Que el Decreto Ley 019 de 2012 “Por el cual se dictan normas para suprimir o reformar regulaciones, procedimientos y trámites innecesarios existentes en la Administración Pública”, en su artículo 182, modificó los numerales 1 y 7 del artículo 99 de la Ley 388 de 1997 estableciendo:

“ARTÍCULO 182. LICENCIAS URBANÍSTICAS.- Los numerales 1 y 7 del artículo 99 de la Ley 388 de 1997, quedarán así:

1. Para adelantar obras de construcción, ampliación, modificación, adecuación, reforzamiento estructural, restauración, reconstrucción, cerramiento y demolición de edificaciones, y de urbanización, parcelación, loteo o subdivisión de predios localizados en terrenos urbanos, de expansión urbana y rurales, se requiere de manera previa a su ejecución la obtención de la licencia urbanística correspondiente. Igualmente se requerirá licencia para la ocupación del espacio público con cualquier clase de amoblamiento.

La licencia urbanística es el acto administrativo de carácter particular y concreto, expedido por el curador urbano o la autoridad municipal o distrital competente, por medio del cual se autoriza específicamente a adelantar obras de urbanización y parcelación de predios, de construcción, ampliación, modificación, adecuación, reforzamiento estructural, restauración, reconstrucción, cerramiento y demolición de edificaciones, de intervención y ocupación del espacio público, y realizar el loteo o subdivisión de predios.

El otorgamiento de la licencia urbanística implica la adquisición de derechos de desarrollo y construcción en los términos y condiciones contenidos en el acto administrativo respectivo, así como la certificación del cumplimiento de las normas y demás reglamentaciones en que se fundamenta, y conlleva la autorización específica sobre uso y aprovechamiento del suelo en tanto esté vigente o cuando se haya cumplido con todas las obligaciones establecidas en la misma.

Las modificaciones de licencias vigentes se resolverán con fundamento en las normas urbanísticas y demás reglamentaciones que sirvieron de base para su expedición.”

(...)

“7. El Gobierno Nacional establecerá los documentos que deben acompañar las solicitudes de licencia y la vigencia de las licencias, según su clase. En todo caso, las licencias urbanísticas deberán resolverse exclusivamente con los requisitos fijados por las normas nacionales que reglamentan su trámite, y los municipios y distritos no podrán establecer ni exigir requisitos adicionales a los allí señalados.” (Subrayado fuera de texto).

Que la Derogatoria “es la abolición de un acto administrativo por decisión unilateral y discrecional de la autoridad u organismo que lo expidió.

(...) Los efectos de la derogatoria son ex nunc, es decir, siempre a partir del momento que queda en firme la decisión, pero sin que puedan afectarse los derechos que se hubieren consolidado como derechos adquiridos bajo el amparo del acto derogado, no así los derechos precarios, esto es, los provenientes de permisos, licencias, concesiones no contractuales, etc., que se hayan conferido con base en los mismos.”²

Que las autoridades que expiden actos administrativos tienen la facultad de decidir discrecionalmente sobre la derogatoria de los mismos, por cuanto éstos son la expresión de la voluntad de la administración en ejercicio de las funciones que le competen. En este sentido, el Consejo de Estado en Sentencia del 21 de marzo de 2013, proceso No. 17567 y 17379, M.P. Hugo Fernando Bastidas Bárcenas, ha señalado lo siguiente:

“(...) la derogatoria de una norma no restablece per se el orden jurídico supuestamente vulnerado, sino apenas acaba con la vigencia de la norma

en cuestión. Porque resulta que un acto administrativo, aún si ha sido derogado, sigue amparado por el principio de legalidad que le protege...” (Subrayado fuera de texto)

Que la derogatoria de los actos administrativos surte efectos hacia el futuro, es decir, que no desaparecen con ellos los efectos jurídicos que los mismos tuvieron durante su vigencia, puesto que éstas normas aun estando por fuera del mundo jurídico pueden estar sujetas al control jurisdiccional, con el propósito de establecer si durante el tiempo de su existencia, estuvieron ajustadas a la ley.

Que la Corte Constitucional en Sentencia C-732 del 27 de septiembre de 2011, Magistrado Ponente: Jorge Iván Palacio Palacio, expone: “(...) para que sea posible la derogación, la norma derogatoria debe tener al menos el mismo nivel jerárquico de la derogada, por lo que la disposición legal que deroga otra debe aprobarse en principio bajo el mismo trámite...”

Que en mérito de lo anteriormente expuesto y teniendo en cuenta que, el Instituto de Desarrollo Urbano no tiene la competencia para adelantar los procesos administrativos sancionatorios derivados de infracciones urbanísticas, así como tampoco tiene la facultad de exigir la expedición de pólizas para otorgar licencias de intervención y ocupación del espacio público; es procedente derogar la Resolución 899 del 28 de febrero de 2011, “por la cual se modifica el régimen de licencias de excavación y se derogan las Resoluciones No. 591 de 2002 y 14381 de 2003”.

Que con el fin de dar cumplimiento a lo consagrado en el numeral 8 del artículo 8 de la Ley 1437 de 2011, el proyecto de ésta Resolución se publicó en la página web del IDU (www.idu.gov.co), desde el día 17 de diciembre de 2014 hasta el día 18 de diciembre de 2014, para que la ciudadanía en general hiciera sus observaciones y sugerencias, sin recibir observación alguna dentro de dicho término, y por tanto,

RESUELVE:

ARTÍCULO PRIMERO.- Derogar en su totalidad la Resolución No. 899 del 28 de febrero de 2011 “Por la cual se modifica el régimen de licencias de excavación y se derogan las Resoluciones No. 591 de 2002 y 14381 de 2003”, expedida por el Director General del Instituto de Desarrollo Urbano, por las razones expuestas en la parte motiva de este acto administrativo.

ARTÍCULO SEGUNDO.- La presente Resolución rige a partir de la fecha de su publicación.

Dada en Bogotá D.C. a los veintiséis día(s) del mes de diciembre de dos mil catorce (2014).

² CONSEJO DE ESTADO, SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, SECCION SEGUNDA, SUBSECCION B, Consejero Ponente: GERARDO ARENAS MONSALVE, Bogotá, D. C., mayo (31) de dos mil doce (2012), Radicación número: 68001-23-31-000-2004-01511-01(0825-09).

COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE.

WILLIAM FERNANDO CAMARGO TRIANA

Director General