

## MEMORANDO

**Fecha:** 09 de octubre de 2017

**Para:** ESTEBAN CASTRO IZQUIERDO  
Director del Taller del Espacio Público

**De:** MIGUEL HENAO HENAO  
Director de Análisis y Conceptos Jurídicos

**Radicado:** 3-2017-15546

**Asunto:** Solicitud de concepto jurídico – Licencias de Intervención y Ocupación del Espacio Público.

Apreciado Esteban:

Esta Dirección recibió la comunicación del asunto, mediante la cual solicita concepto jurídico con relación a la posibilidad de exigir documentos adicionales para la radicación de solicitudes de licencias de intervención y ocupación del espacio público con ocasión de la expedición del Decreto Nacional 1203 de 2017 y la Resolución n.º 0463 de 2017 del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio – Minvivienda.

De igual manera, señala que el distrito es autónomo en la gestión de sus intereses como se ha establecido en diferentes sentencias y antecedentes jurídicos que rigen la materia.

Conforme con los antecedentes expuestos, considera esta Dirección que el problema jurídico que debe ser resuelto para efectos de dar respuesta a su solicitud consiste en determinar si es posible o no exigir requisitos adicionales a los contenidos en la Resolución n.º 0463 de 2017 expedida por Minvivienda para el trámite de solicitud de licencias de intervención y ocupación del espacio público, considerado que conforme con las reglas establecidas en el Decreto Ley 1421 de 19993, el Distrito Capital cuenta con régimen especial que le permitiría en el marco de su autonomía adoptar decisiones propias para el manejo de los temas de su interés.

Al respecto, debe indicarse que de acuerdo con el artículo 1 de la Constitución Política:

*“Colombia es un Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general.”* (Subrayado fuera del texto original)

Sobre los alcances de la aplicación de estas disposiciones, la Corte Constitucional ha determinado en diferentes pronunciamientos, entre esos en Sentencia C-1051 de 2001 que:

*“(…) República unitaria implica que existe un solo legislador; descentralización consiste en la facultad que se otorga a entidades diferentes del Estado para gobernarse por sí mismas, a través de la radicación de ciertas funciones en sus manos y autonomía significa la capacidad de gestión independiente de los asuntos propios. Etimológicamente, autonomía significa autonomarse, y de ella se derivan las siguientes consecuencias: a. Capacidad de dictar normas; b. Capacidad de la comunidad de designar sus órganos de gobierno; c. Poder de gestión de sus propios intereses y d. Suficiencia financiera para el desempeño de sus competencias. (...)” (Subrayado fuera del texto original)*

La sentencia en mención también precisó el alcance de la autonomía territorial, en los siguientes términos:

*“(…) El carácter de entidad territorial implica pues, el derecho a gobernarse por autoridades propias, a ejercer las competencias que les correspondan, administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones y, por último, participar en las rentas nacionales. De esta forma, tal reconocimiento se traduce en autonomía política, esto es, la capacidad de elegir a sus gobernantes (alcalde, concejales, ediles, personero y contralor), autonomía administrativa, es decir, la facultad de manejar los asuntos de su jurisdicción, tales como la organización de los servicios públicos, la administración de sus bienes y la solución de todos los problemas que surjan en desarrollo de sus actividades y, finalmente, autonomía fiscal, que implica la potestad para fijar tributos, participar en las rentas nacionales y administrar sus recursos.*

*(…) la autonomía de las entidades territoriales implica que éstas tienen derechos y competencias que deben ser protegidos de las interferencias de otras entidades y, en especial, de la Nación, teniendo en cuenta que las autoridades locales son quienes mejor conocen las necesidades de la región que tienen a su cargo, por tener contacto directo con la comunidad. En consecuencia, el legislador no puede establecer reglas que vacíen la competencia de las entidades territoriales consagrada en el artículo 287 superior, punto sobre el cual la Corte se ha pronunciado en reiteradas ocasiones, afirmando que la ley no puede, so pretexto de diseñar el régimen de ordenamiento territorial, establecer normas que limiten la autonomía de las entidades territoriales hasta el punto de que la capacidad para gestionar sus intereses llegue a ser simplemente nominal o formal. (...)”*

También ha manifestado la Corte<sup>1</sup>, que el:

*“(…) principio de autonomía territorial tiene como núcleo esencial la garantía de que las entidades territoriales puedan gestionar de forma autónoma sus intereses –artículo 288 de la Constitución-, para lo cual la Constitución garantiza que los entes territoriales i) se gobiernen por autoridades propias; ii) ejerzan las competencias que les correspondan; iii)*

<sup>1</sup> Sentencia C-123 de 2014

administren sus recursos y establezcan tributos que permitan el cumplimiento de sus funciones; y iv) participen en las rentas nacionales.

En este sentido se ha manifestado de forma reiterada y pacífica en la jurisprudencia de esta Corporación, al consagrar que “se tiene que el artículo 287 C.P. reitera que las entidades territoriales gozan de autonomía para la gestión de sus intereses. Sin embargo, el mismo texto señala que ese grado de autonomía está circunscrito a los límites previstos en la Constitución y la ley. Este grado de autonomía se expresa, entre otras facetas, en los derechos de las entidades territoriales a (i) gobernarse por autoridades propias; (ii) ejercer las competencias que les correspondan; (iii) administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones; y (iv) participar en las rentas nacionales. // Nótese que la Carta Política refiere a derechos, como la categoría teórica que agrupa los anteriores ámbitos constitucionalmente protegidos de las entidades territoriales. A partir de esta consideración, la jurisprudencia de esta Corte ha considerado, tanto que esos derechos son exigibles judicialmente, entre otros mecanismos a través de la acción pública de inconstitucionalidad, como que los mismos conforman el núcleo esencial del grado de autonomía de los entes territoriales, el cual opera como límite a la actividad legislativa referida a la definición concreta de las competencias de esos entes.

(...) Sin embargo, en diversas ocasiones la jurisprudencia constitucional ha recordado que los contenidos que integran el principio de autonomía territorial no pueden ser entendidos de forma aislada o descontextualizada, por lo que se hace preceptivo que su concreción en casos particulares atienda otros contenidos del sistema constitucional colombiano. Por esta razón, la interpretación de las posibilidades o ámbitos en que se desarrolla la autonomía territorial no puede desconocer que las instituciones, procedimientos y las competencias que la concretan existen y se desarrollan en un Estado que, de acuerdo con el artículo 1 de la Constitución, ha adoptado una forma de organización territorial unitaria, es decir, no puede olvidarse que el colombiano es un Estado unitario en lo relativo al principio de organización territorial.” (Subrayado fuera del texto original)

Acorde con las consideraciones expuestas, si bien las entidades territoriales gozan de autonomía para la gestión de sus intereses, tal condición no puede desconocer que al hacer parte de una República unitaria, razón por la cual se encuentran sujetas a las leyes y demás disposiciones que se adopten por parte de las autoridades del orden nacional.

Bajo esta perspectiva, en desarrollo de las disposiciones contenidas en la Ley 388 de 1997, el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio expidió el Decreto Nacional 1077 de 2015, mediante el cual compiló las disposiciones aplicables a dicho sector, dentro de las cuales se encuentran todas aquellas relacionadas con el procedimiento administrativo tendiente al licenciamiento urbanístico. Este decreto ha tenido posteriores modificaciones que concluyeron, para el caso de los requisitos de las solicitudes de licenciamiento urbanístico en la expedición de la Resolución n.º 0463 de 2017.

En este contexto, debe recordarse que el artículo 84 de la Constitución Política señala que cuando un derecho o una actividad hayan sido reglamentados de manera general, las autoridades públicas no podrán establecer ni exigir permisos, licencias o requisitos adicionales;

