

Bogotá, D.C.

Doctora
MARÍA ESTHER PEÑALOZA LEAL
Calle 97 No. 13 - 55
Ciudad

Asunto: Radicado 2018ER0002310. Aplicación de la Ley 1848 de 2017.

Respetada señora Peñaloza:

Mediante el oficio señalado en el asunto de esta comunicación se presenta solicitud relacionada con la aplicación de la Ley 1848 de 2017, a la cual se da respuesta en los siguientes términos:

"Pregunta 1. Bajo el entendido de que el ámbito de aplicación de la mencionada Ley es la reglamentación para asentamientos humanos objeto de legalización urbanística, solicitamos se nos aclare si el reconocimiento de las edificaciones de dichos asentamientos, regulado en el artículo 6 de la Ley 1848 de 18 de Julio de 2017, deroga las disposiciones de todo el Capítulo 4, Sección 1 y Sección 2, artículos 2.2.6.4.1.1, 2.2.6.4.1.2, 2.2.6.4.2.1, 2.2.6.4.2.2, 2.2.6.4.2.3, 2.2.6.4.2.4, 2.2.6.4.2.5, 2.2.6.4.2.6, 2.2.6.4.2.7 del Decreto Nacional 1077 de 2015?"

"Pregunta 2. En el caso de que la respuesta sea afirmativa, y teniendo en cuenta que el artículo 6 de la Ley 1848 de 18 de Julio de 2017, solo hace alusión a la aprobación del uso conforme a las normas vigentes y no se refiere (como si lo hace el Decreto Nacional 1077 de 2015) al cumplimiento de otras normas urbanísticas de conformidad con lo establecido en los Planes de Ordenamiento Territorial y los instrumentos que los desarrollen y complementen, ¿Se interpreta que no son exigibles otras normas urbanísticas a partir de la adopción Ley 1848 de 18 de julio de 2017, incluso en aquellas zonas de la ciudad que fueron desarrolladas formalmente; es decir, aquellas que no fueron objeto de legalización urbanística?"

En orden a dar respuesta a este interrogante, se hace preciso traer a colación lo dispuesto por la Corte Constitucional en sentencia C-901 de 2011, en relación a la existencia y aplicación de la derogatoria tácita:

*"Cuando se deroga tácitamente una disposición no se está frente a una omisión del legislador sino que **al crear una nueva norma ha decidido que***



la anterior deje de aplicarse siempre que no pueda conciliarse con la recientemente aprobada. Así lo ha sostenido la Corte al indicar que "la derogación no siempre puede ser expresa, pues ello implicaría confrontar cada nueva ley con el resto del ordenamiento. Es decir, se le exigiría al Congreso una dispendiosa labor que no tiene razón de ser, pues la tarea legislativa se concentra en asuntos específicos definidos por el propio Congreso, con el objeto de brindar a los destinatarios de las leyes seguridad jurídica y un adecuado marco para la interpretación y aplicación de las mismas (v. gr. sentencia C-025 de 1993)". Además, **para que sea posible la derogación debe darse por otra de igual o superior jerarquía.**

Entonces, la derogación tácita es aquella que surge de la incompatibilidad entre la nueva ley y las disposiciones de la antigua, que suele originarse en una declaración genérica en la cual se dispone la supresión de todas las normas que resulten contrarias a la expedida con ulterioridad" (negrilla y subraya fuera del texto original).

Como se puede observar, la derogatoria tácita operará siempre que se presente una norma posterior, de superior jerarquía, cuya disposición resulte irreconciliable con la norma anterior. Por otro lado, sobre el alcance de los Decretos que en el marco de sus funciones reglamentarias expida el Gobierno Nacional, la Sentencia C-1005 de 2008 se expresa en los siguientes términos:

*"(...) la jurisprudencia constitucional ha insistido en que la potestad reglamentaria contenida en el artículo 189 numeral 11 ha de ejercerse, por mandato de la Norma Fundamental, de conformidad con los preceptos legales y constitucionales. Así, los actos administrativos emitidos como consecuencia del ejercicio de dicha potestad **únicamente pueden desarrollar el contenido de la ley.***

*En el sentido anotado con antelación, también se ha pronunciado el Consejo de Estado quien es el órgano encargado de efectuar el control de estos actos. Según la alta Corporación: "**el decreto que se expida en ejercicio de [la potestad prevista en el artículo 189 numeral 11] debe limitarse a dar vida práctica a la ley que tiende a desarrollar y sólo puede desenvolver lo que explícita o implícitamente está comprendido en la ley y, por tanto, no puede introducir normas que no se desprendan natural y lógicamente de sus disposiciones.** De lo contrario, se estaría frente a una extralimitación de funciones por cuanto se invadiría el ámbito de competencia asignado por la Constitución al Legislador."*

*7.- Considerado el punto desde esta perspectiva, al Presidente de la República **le está vedado ampliar o restringir el sentido de la Ley.** No puede tampoco suprimir o modificar las disposiciones previstas en la Legislación pues con ello estaría excediendo sus atribuciones (...).*

8.- Lo dicho enlaza con la idea según la cual la extensión de la potestad radicada en cabeza del Ejecutivo por el artículo 189 numeral 11, depende de



*la forma, así como del detalle, con que la Ley reguló los temas correspondientes. Precisamente aquí se acentúa que la facultad reglamentaria no es absoluta y debe ejercerse dentro de las fronteras que marcan la Constitución y la Ley. **El objeto de la potestad reglamentaria consiste, entonces, en contribuir a la concreción de la ley** y se encuentra, por consiguiente, subordinada a lo dispuesto por ella sin que sea factible alterar o suprimir su contenido ni tampoco reglamentar materias cuyo contenido esté reservado al Legislador”.*

Bajo este contexto, se concluye que las disposiciones por las que se inquiriere, que restrinjan o amplíen lo dispuesto por la Ley 1848 de 2017, cuyos efectos sean contrarios al objetivo de “*dar vida práctica a la Ley*”, deberán entenderse derogadas. Con esto en mente, al estudiar lo establecido por el artículo 2.2.6.4.1.1 del Decreto 1077 de 2015, se puede observar que su contenido amplía el alcance de la mencionada Ley. Así, por ejemplo, mientras que el artículo 6 de la Ley 1848 de 2017 únicamente impone como requisitos para el reconocimiento de edificaciones el cumplimiento de las normas sobre uso del suelo, y haber concluido las obras mínimo cinco años antes de la solicitud y la expedición de la Ley, éste artículo obliga a cumplir, de igual forma, con los requisitos que los municipios o distritos estimen convenientes.

Así mismo, a pesar de que la Ley 1848 de 2017 señala que procederá el reconocimiento de edificaciones sobre desarrollos arquitectónicos que no hayan obtenido la correspondiente licencia urbanística, sin disponer ninguna excepción a ésta regla, el artículo 2.2.6.4.1.1 del Decreto 1077 de 2015 permite el reconocimiento de edificaciones que se construyan desconociendo el contenido de una licencia urbanística previamente obtenida. Como se puede observar, esta medida terminaría por ampliar el alcance de la Ley, sin que además se pretenda darle aplicación práctica.

Similares consideraciones se pueden realizar sobre los párrafos 2, 3 y 4, por los que se obvia el procedimiento de reconocimiento bajo ciertas circunstancias, se conceden competencias no contempladas en la Ley a los municipios y distritos, y se permite acudir a las oficinas de planeación para adelantar este tipo de procedimientos.

En vista de lo anterior, a juicio de este despacho, el artículo 2.2.6.4.1.1 se encuentra tácitamente derogado por el artículo 6 de la Ley 1848 de 2017.

Por otro lado, al analizar el contenido de los artículos 2.2.6.4.2.1, 2.2.6.4.2.2, 2.2.6.4.2.3, 2.2.6.4.2.4, 2.2.6.4.2.5, 2.2.6.4.2.6, 2.2.6.4.2.7 del Decreto 1077 de 2015, esta Dirección estima que no resultan contrarios a lo establecido por la Ley 1848 de 2017, limitándose a reglamentar aspectos prácticos que permitan aplicar lo allí dispuesto. En este orden de ideas, a criterio de esta entidad se entenderá que tales disposiciones se encuentran vigentes.



"Pregunta 3. Respecto de los reconocimientos de las edificaciones de vivienda de interés social que se ubiquen en asentamientos que hayan sido objeto de legalización urbanística aprobados por las Curadurías Cero (una vez en operación), solicitamos se nos clare si también son objeto de aprobación por parte de dichas Curadurías, las solicitudes de licencia de construcción en las modalidades de modificación, ampliación, adecuación o reforzamiento estructural, sobre los predios en los que se aprueben reconocimientos de la existencia de edificaciones con cinco (5) años de antigüedad a la entrada en vigencia de la referida Ley."

Mediante el artículo 8 de la Ley 1848 de 2017 el legislador realizó un cambio en la competencia para conocer y dar trámite a las solicitudes de reconocimiento de edificaciones de vivienda de interés social que se ubiquen en asentamientos que hayan sido objeto de legalización urbanística, que deberán ser ejercidas por la entidad que los respectivos alcaldes designen. Estas funciones implican la atención de las solicitudes de reconocimiento de edificaciones de vivienda de interés social que se ubiquen en asentamientos que hayan sido objeto de legalización urbanística:

"Artículo 8°. Curaduría Cero para el reconocimiento de vivienda en asentamientos legalizados. En los municipios y distritos que cuenten con la figura del curador urbano, las solicitudes de reconocimiento de edificaciones de vivienda de interés social que se ubiquen en asentamientos que hayan sido objeto de legalización urbanística, serán tramitadas ante la oficina de planeación o la entidad del nivel central o descentralizado de la rama ejecutiva del municipio o distrito que defina el alcalde mediante acto administrativo".

Acatando el principio de legalidad, en virtud del cual las autoridades únicamente se encuentran facultadas para actuar como les está expresamente permitido, la entidad a la que se le asignen las funciones de Curaduría Cero solo podrá, conocer y dar trámite a las solicitudes de reconocimiento de edificaciones de vivienda de interés social que se ubiquen en asentamientos que hayan sido objeto de legalización urbanística, sin extender su facultad a otros trámites que no fueron contemplados por la referida Ley 1848 de 2017 como excepciones a la facultad general del Curador respecto al trámite licenciamiento urbanístico. Por tanto, en caso de presentarse la necesidad de desarrollar otros trámites deberá acudir a las curadurías urbanas del respectivo municipio o distrito.

"Pregunta 4. Bajo el entendido de que a la fecha, fue superado el plazo de 90 días, señalado en el artículo 9° de la Ley 1848 de 2017, sin que el Alcalde de Bogotá D.C., haya expedido acto administrativo que determine cuál es la entidad del nivel central o descentralizado del distrito, ante la cual deberá tramitarse el Reconocimiento de la Existencia de Edificaciones en Asentamientos Legalizados ¿Qué entidad del nivel municipal o distrital actualmente ostenta la competencia para resolver las solicitudes de Reconocimiento de la Existencia de Edificaciones en asentamientos



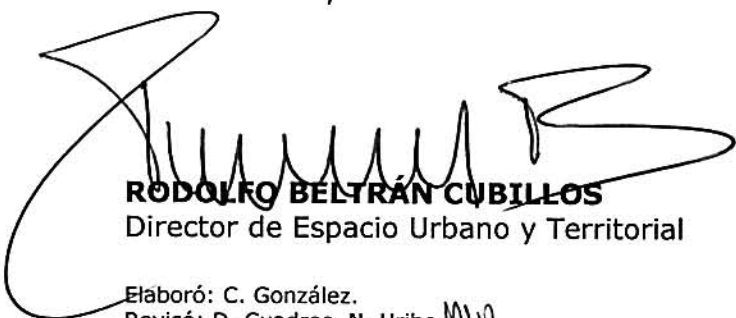
legalizados? ¿Puede un Curador Urbano negar tales solicitudes o declarar su desistimiento?, o en el peor de los escenarios ¿Puede el Curador Urbano negarse a recibir tales solicitudes no permitiendo su radicación oficial?”.

A propósito de esta inquietud es preciso advertir que el artículo 6 de la Ley 1848 de 2017 establece, como regla general, que serán los curadores urbanos o la autoridad municipal o distrital competente para expedir licencias de construcción quienes conocerán de los procesos de reconocimiento de edificaciones. Sin perjuicio de lo anterior, a partir del artículo nueve ibídem los alcaldes podrán expedir reglamentaciones que atribuyan las labores de reconocimiento de ciertas edificaciones a otra entidad que haga las veces de Curaduría Cero, generando así una excepción a tal regla.

Así, en caso de que en un municipio o distrito el alcalde correspondiente no haya señalado la entidad que desarrollará las funciones de Curaduría Cero, se entenderá que al interior de su jurisdicción no se ha ejecutado modificación al marco normativo que impone la norma general de competencia de las curadurías en materia de reconocimiento de edificaciones. En consecuencia, las competencias sobre estos procesos seguirán en cabeza de las Curadurías, no pudiendo negarse a conocer de tales solicitudes, si bien podrán negarlas o declarar su desistimiento en los casos en que según el marco normativo corresponda.

El presente pronunciamiento se emite en los términos del artículo 28 de la Ley 1437 de 2011 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo¹ y en el marco de las competencias establecidas para esta Dirección por el Decreto Ley 3571 de 2011, relacionadas con las funciones de formulación de políticas y orientación de procesos de desarrollo territorial, con fundamento en las cuales se emiten conceptos de carácter general sin abordar asuntos particulares ni concretos.

Cordial saludo,



RODOLFO BELTRÁN CUBILLOS
Director de Espacio Urbano y Territorial

Elaboró: C. González.

Revisó: D. Cuadros, N. Uribe.

¹ Sustituido por el artículo 1º de la Ley 1755 de 2015.



