



Bogotá, D.C.

Doctora

ANA CATHALINA OCHOA YEPES

Directora

Departamento Administrativo de Planeación

Calle 44 No. 52 – 165, Centro Administrativo Municipal

Medellín, Antioquia

Asunto: Radicado 2017ER0129600. Aplicación de la Ley 1848 de 2017.

Respetada Doctora:

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:

"DE LA FIGURA DEL CURADOR CERO Y LOS CURADORES URBANOS:

- **La creación de la figura es flexible? Es decir, el gobierno nacional no reglamentará la creación de las curadurías cero en el país?**
- **Asociado a lo anterior, el perfil del Curador Cero es también flexible? O debería cumplir las formalidades del Decreto 1077 de 2015?**
- **El curador Cero podría eventualmente ser parte de las convocatorias que se realicen para la provisión de las diferentes curadurías con las que cuenten los municipios en cumplimiento de la normatividad vigente?"**

Los artículos 8 y 9 de la Ley 1848 de 2017, establece lo siguiente:

"Artículo 8º. 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" (negrilla y subraya fuera del texto original).

*"Artículo 9º. En los municipios o distritos donde se haya adoptado la política pública de legalización de asentamientos humanos, **los alcaldes** tendrán un plazo de 90 días contados a partir de la vigencia de esta ley para establecer la curaduría cero.*

*El mismo plazo tendrán **los alcaldes** para conformar la curaduría cero en los municipios una vez se adopte la política pública" (negrilla y subraya fuera del texto original).*

De las disposiciones ahora citadas se puede observar que la Curaduría Cero citada en la Ley 1848 de 2017, se refiere a 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.

Existen dos condiciones que deberán presentarse para que los alcaldes cuenten con la obligación de proceder a asignar a alguna entidad las funciones de esta curaduría:

- i) Los municipios deberán contar con la figura del curador urbano.
- ii) Los municipios deberán haber adoptado la política de legalización de asentamientos humanos.

En caso de cumplirse estas dos circunstancias, los alcaldes se verán en la obligación de definir la entidad que desempeñará las funciones referidas como Curaduría Cero en la Ley 1848 de 2016. Ahora bien, debe señalarse que esta obligación se encuentra en cabeza de los alcaldes municipales y distritales, función que no involucra ni requiere el ejercicio reglamentario del Gobierno Nacional.

De otra parte, en el artículo 101 de la Ley 388 de 1997, modificado por el artículo 9 de la Ley 810 de 2003 el curador urbano es un particular que ejerce una función pública para la verificación del cumplimiento de las normas urbanísticas y de edificación vigentes en el distrito o municipio, a través del otorgamiento de licencias de urbanización y de construcción.

Por tanto, dadas las diferencias que se presentan entre la naturaleza de la figura del curador urbano establecida en la Ley 388 de 1997 y las funciones de Curaduría Cero de que trata la Ley 1848 de 2017, las mismas no pueden equipararse.

Al tratarse La Curaduría Cero de un conjunto de funciones que deberá ser atribuido a una entidad del nivel central o descentralizado de la rama ejecutiva del municipio o distrito, es competencia del alcalde municipal o distrital,

mediante acto administrativo determinar la forma del cumplimiento de esta función por parte de la dependencia que determine y con el personal que considere necesario.

"Es posible pegar de la eventual figura, los conceptos asociados a los reconocimientos?, Por ejemplo los alineamientos en zonas de Mejoramiento Integral o los conceptos de zonas de riesgo?"

Al respecto debe recordarse que, en virtud del principio de legalidad que irradia al ordenamiento jurídico colombiano, las competencias que desarrollan las autoridades administrativas deben estar expresamente consagradas en las normas vigentes, y no podrán inferirse bajo ningún parámetro:

"Este principio permite deducir que, en un Estado de derecho, como el nuestro, no existen poderes implícitos ni competencias deducibles por analogía, circunstancias que desvirtúan su esencia; que el ejercicio de las potestades públicas conferido por el ordenamiento jurídico a determinada autoridad es indelegable e intransferible, salvo norma que lo autorice expresamente; y, finalmente, que las potestades públicas no son negociables ni transigibles, por cuanto constituyen manifestación directa de la naturaleza soberana del Estado"¹.

Así, las funciones que en virtud del desarrollo de la curaduría cero se adquieran, únicamente serán las contempladas en la Ley 1848 de 2017, es decir, las de reconocimiento de edificaciones desarrolladas sobre predios que han surtido procesos de legalización.

"La legalización previa del asentamiento es necesaria, o se podría trabajar la Curaduría Cero también en barrios consolidados en los que se localice vivienda social, que tuvieron origen informal (barrios piratas) o que originalmente contaron con licencia de urbanismo para su desarrollo?"

Con el ánimo de atender esta solicitud, resulta adecuado citar nuevamente lo dispuesto por el artículo 8 de la Ley 1848 de 2017:

"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

¹ Consejo de Estado, Sección Tercera, Sentencia del 8 de junio de 2000. Radicación número: 16973.



ejecutiva del municipio o distrito que defina el alcalde mediante acto administrativo”.

Como se puede observar, este artículo impone como requisito que las viviendas que se procedan a reconocer por esta vía hayan surtido un proceso de legalización urbanística, sin contemplar escenarios adicionales. De esta manera, a juicio de esta Dirección, las entidades que hagan las veces de curaduría cero únicamente podrán tramitar los reconocimientos de las edificaciones descritas en la disposición ahora citada.

“El curador Cero puede asumir otras funciones que le entregue el Alcalde? Tales como buscar alternativas de financiamiento para este tipo de procesos”.

Con el objeto de brindar claridad conceptual sobre estos aspectos, es menester destacar que no existe el “curador cero” en el marco normativo vigente, si bien ha sido contemplada la existencia de la curaduría cero.

Dicho esto, es pertinente señalar que la Ley es concreta al establecer las competencias que constituyen el ejercicio de la curaduría cero. En este sentido no podría agregarse nuevas funciones a desarrollar por parte de esta figura con ocasión de la nueva normatividad en materia de reconocimiento urbanístico. No obstante, dado que la curaduría cero podrá ser asumida por cualquier entidad del orden central o descentralizado del municipio, bien podría la administración municipal atribuirle las funciones adicionales que el ordenamiento jurídico permita y estimen conveniente.

Es decir, por el hecho mismo de ejecutar funciones de curaduría cero, no será posible atribuir responsabilidades adicionales a las establecidas en la Ley 1848 de 2017. Sin embargo, esto no desconoce las facultades que le han sido reconocidas a los alcaldes por la Constitución Política, en virtud de las cuales podrá delegar responsabilidades a las entidades que estime necesario:

“ARTICULO 315. Son atribuciones del alcalde:

(...)

7. Crear, suprimir o fusionar los empleos de sus dependencias, señalarles funciones especiales y fijar sus emolumentos con arreglo a los acuerdos correspondientes. No podrá crear obligaciones que excedan el monto global fijado para gastos de personal en el presupuesto inicialmente aprobado”.

De igual forma, sobre los Concejos Municipales reposan similares funciones establecidas por la Carta Política:



"ARTICULO 313. *Corresponde a los concejos:*

1. Reglamentar las funciones y la eficiente prestación de los servicios a cargo del municipio.

(...)

6. Determinar la estructura de la administración municipal y las funciones de sus dependencias; las escalas de remuneración correspondientes a las distintas categorías de empleos; crear, a iniciativa del alcalde, establecimientos públicos y empresas industriales o comerciales y autorizar la constitución de sociedades de economía mixta".

"Los 90 días de que trata la Ley 1848 son perentorios? Es decir, vencido el término no se podría crear la figura?".

En cuanto al plazo para proceder a la atribución de las facultades de curaduría cero por parte de los alcaldes, la Ley 1848 de 2017 plantea dos escenarios:

- Municipios que hayan adoptado la política pública de legalización de asentamientos humanos antes de la expedición de la Ley 1848: dispondrán de un término de 90 días contados a partir de la vigencia de la Ley 1848 de 2017.
- Municipios que no hayan adoptado la política pública de legalización de asentamientos humanos antes de la expedición de la Ley 1848: dispondrán de un término de 90 días contados a partir de la adopción de la política pública.

Sin perjuicio de lo anterior, no podrá interpretarse este lapso como un término que limite en el tiempo el ejercicio de estas funciones. En efecto, ello desconocería el contenido del artículo 315 de la Constitución ya citado, además de lo dispuesto por el artículo 28 de la Ley 1454 de 2011 – Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial-:

"Artículo 28. Los departamentos y municipios tendrán autonomía para determinar su estructura interna y organización administrativa central y descentralizada; así como el establecimiento y distribución de sus funciones y recursos para el adecuado cumplimiento de sus deberes constitucionales (...)".

Por estos motivos, a juicio de esta Dirección, deberá entenderse que una vez cumplido el plazo allí contenido no se agotan las facultades de las administraciones municipales, sino que establece un estándar por parte de las autoridades correspondientes que podrá tener efectos en materia disciplinaria.

De conformidad con el principio de interpretación de las normas a partir de su efecto útil, deberá preferirse esta lectura por cuanto permite la subsistencia de

lo dispuesto por la Ley 1848 de 2017. En efecto, de entender lo contrario, lo dispuesto en estas normas resultará inocuo para aquellos municipios en que las autoridades falten a su deber.

En relación a este principio de interpretación, la Corte Constitucional manifestó lo siguiente en sentencia T-001 de 1992:

"El conocido principio de interpretación de las normas jurídicas, a partir del "efecto útil" de éstas, enseña que, entre dos posibles sentidos de un precepto, uno de los cuales produce consecuencias jurídicas y el otro a nada conduce, debe preferirse el primero".

Así mismo, la Sección Segunda del Consejo de Estado, a través de fallo de 27 de octubre de 2005 con radicado 11001-03-25-000-2003-00423-01(5677-03), expresó lo siguiente en relación a este principio de interpretación:

"Por el conocido principio de interpretación de las normas jurídicas, a partir del "efecto útil de estas" se debe preferir la interpretación que confiere pleno efecto a la constitución de la que no lo reconoce. Se debe pues, gracias a este principio, preferir la interpretación que confiere un sentido a todas las cláusulas de la constitución sobre aquellas que le resta eficacia a determinados a parte del texto constitucional".

Como se puede observar, la jurisprudencia de la Corte Constitucional y del Consejo de Estado lleva a concluir que la interpretación que ahora ofrece esta entidad se presenta como la más ajustada al sistema jurídico colombiano.

"DEL CRUCE CON OTRAS NORMATIVIDADES:

Dado que los 90 días de que trata la Ley 1848 de 2017, asumidos como días hábiles, coinciden en parte con el inicio de la Ley de Garantías por los procesos electorales a desarrollar en 2018, la eventual creación en ese lapso no se consideraría un incumplimiento a la Ley de Garantías?"

Esta Dirección no encuentra norma alguna contenida en la Ley 996 de 2005 que se pueda ver vulnerada en virtud del acto que establece la curaduría cero al interior de un municipio. En todo caso, estimamos pertinente recordar que la curaduría cero no constituye una nueva entidad, sino un grupo de funciones que deberán ser atribuidas a la entidad que los alcaldes estimen conveniente, en los términos de la Ley 1848 de 2017.

"En el evento en que sea necesario crear plazas para suplir las necesidades propias de la Curaduría Cero, qué pasa con los topes identificados a partir de la Ley 617 de 2000?"

En vista a que la Ley 1848 de 2018 no establece medidas en relación a estos aspectos, ni existe en el marco jurídico norma que así lo haga, se entenderá que lo dispuesto por el artículo 6 de la Ley 617 de 2000 tendrá plena aplicación, con independencia de la atribución de facultades correspondientes a la Curaduría Cero.

El presente pronunciamiento se emite en los términos del artículo 28² de la Ley 1437 de 2011 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo y en el marco de las competencias establecidas para esta Dirección por el Decreto Ley 3571 de 2011.

Cordialmente,


RODOLFO BELTRAN CUBILLOS
Director de Espacio Urbano y Territorial

Proyectó: C. González. 

Revisó: N. Uribe, D. Cuadros. 

² Sustituido por el artículo 1º de la Ley 1755 de 2015.



