

INSTRUCCIÓN ADMINISTRATIVA No. 01

FECHA: Enero 18 de 2022

PARA: CURADORES URBANOS

DE: SUPERINTENDENTE DE NOTARIADO Y REGISTRO

ASUNTO: INSTRUCCIONES PARA LA DEBIDA CONFORMACIÓN DE LOS EXPEDIENTES Y LA ADOPCIÓN E IMPLEMENTACIÓN DE MEDIDAS PARA CONTROL Y SEGUIMIENTO DE LAS FUNCIONES A CARGO.

Respetados Curadores Urbanos,

1. Principios de la función pública para los Curadores Urbanos.

Los curadores urbanos como particulares en ejercicio de funciones públicas están sometidos al imperio de la ley¹, por lo que deben actuar con pleno conocimiento de las materias sometidas a su consideración y, en este sentido, responden por *“la incursión en cualquiera de las conductas o comportamientos previstos en este código que conlleve incumplimiento de deberes, extralimitación en el ejercicio de derechos y funciones, prohibiciones y violación del régimen de inhabilidades, incompatibilidades, impedimentos y conflicto de intereses, sin estar amparado por cualquiera de las causales de exclusión de responsabilidad contempladas en el artículo 28 del presente ordenamiento”*².

El ejercicio de la función pública debe inspirar confianza en la comunidad. Asimismo, se deben evitar acciones u omisiones que pudieran poner en riesgo la finalidad de la función pública, o la imagen que debe tener la sociedad respecto de sus colaboradores, es así como resulta imprescindible la observancia de los principios que se deben aplicar en el desarrollo de la función pública, entre ellos, los siguientes³:

- 1) **Debido proceso.**- En virtud del principio del debido proceso, las actuaciones administrativas se adelantarán de conformidad con las normas de procedimiento

1 Artículo 6 Constitución Nacional.

2 Artículo 23 ley 734 de 2002. En el mismo sentido el artículo 26 de la ley 1952 de 2021 que entrará en vigencia el 29 de marzo de 2022. *“la incursión en cualquiera de las conductas previstas en este código que conlleven incumplimiento de deberes, extralimitación en el ejercicio de derechos y funciones, prohibiciones y violación del régimen de inhabilidades, incompatibilidades, impedimentos y conflicto de intereses, sin estar amparado por cualquiera de las causales de exclusión de responsabilidad contempladas en esta ley”*.

3 Artículo 3 Ley 1437 de 2011, Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

y competencia establecidas en la Constitución y la ley, con plena garantía de los derechos de representación, defensa y contradicción.

- 2) **Transparencia:** En virtud del principio de transparencia, la actividad administrativa es del dominio público, por consiguiente, toda persona puede conocer las actuaciones de la administración, salvo reserva legal.
- 3) **Eficacia.** - En virtud del principio de eficacia, las autoridades buscarán que los procedimientos logren su finalidad y, para el efecto, removerán de oficio los obstáculos puramente formales, evitarán decisiones inhibitorias, dilaciones o retardos y sanearán, las irregularidades procedimentales que se presenten, en procura de la efectividad del derecho material objeto de la actuación administrativa.
- 4) **Celeridad.** - En virtud del principio de celeridad, las autoridades impulsarán oficiosamente los procedimientos, e incentivarán el uso de las tecnologías de la información y las comunicaciones, a efectos de que los procedimientos se adelanten con diligencia, dentro de los términos legales y sin dilaciones injustificadas.

2. Alcance de las facultades de inspección, vigilancia y control de la Superintendencia de Notariado y Registro.

La Ley 1796 de 2016, *“Por la cual se establecen medidas enfocadas a la protección del comprador de vivienda, el incremento de la seguridad de las edificaciones y el fortalecimiento de la Función Pública que ejercen los curadores urbanos, se asignan unas funciones a la Superintendencia de Notariado y Registro y se dictan otras disposiciones”*, atribuyó a la Superintendencia de Notariado y Registro las funciones de Inspección, Vigilancia y Control frente a la función pública que ejercen los curadores urbanos.

En efecto, el artículo 24 de ley 1796 de 2016, establece que *“[e]l régimen disciplinario especial para los curadores urbanos se aplicará por parte de la Superintendencia de Notariado y Registro, sin perjuicio del poder preferente que podrá ejercer la Procuraduría General de la Nación. Para adelantar las funciones de vigilancia y control de curadores urbanos previstas en la presente ley, créase en la Superintendencia de Notariado y Registro la Superintendencia Delegada para Curadores Urbanos.”*

Al respecto, ha definido y explicado el Consejo de Estado, siguiendo la jurisprudencia de la Corte Constitucional, el alcance del ejercicio de las actividades de supervisión y control, *“...como «la posibilidad de solicitar y/o verificar información o documentos en poder de*

las entidades sujetas a control»; la de control, como la «posibilidad del ente que ejerce la función de ordenar correctivos, que pueden llevar hasta la revocatoria de la decisión del controlado y la imposición de sanciones»; y la de vigilancia, como el «seguimiento y evaluación de las actividades de la autoridad vigilada». [...] La función de supervisión de las superintendencias tiene como propósito asegurar el cumplimiento de las normas que regulan la actividad sobre la que se ejerce la supervisión, proteger el sector económico o social que controla, y promover su desarrollo y estabilidad. Asimismo, las superintendencias tienen una función preventiva.⁴ Así, se trata de facultades de carácter operativo, con las cuales se busca asegurar el cumplimiento de la reglamentación a través de mecanismos preventivos y represivos⁵.

En consonancia con lo anterior, la función de vigilancia se encuentra referida a funciones de advertencia, prevención y orientación encaminadas a que los actos del ente vigilado se ajusten a la normatividad que los rige⁶.

En este orden de ideas, en ejercicio de su función de supervisión y control, es necesario que esta Superintendencia instruya como sigue a todos los curadores urbanos para que organicen los expedientes de tal forma que reflejen de manera fidedigna el estado del trámite.

3. El trámite administrativo de la licencia urbanística

El otorgamiento de una licencia urbanística en cualquiera de sus modalidades requiere surtir un proceso reglado.

El trámite de solicitud de licencia urbanística, que puede culminar con la concesión o rechazo de una licencia urbanística, es un procedimiento administrativo que para su gestión debe constar en un expediente.⁷ A continuación describimos el trámite y algunos de los términos preclusivos que tienen el curador y los interesados, para su impulso.

El proceso de solicitud de una licencia urbanística inicia con la solicitud; al respecto, establece la norma lo siguiente:⁸

4 Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil. C.P. Edgar González López. 20 de abril de 2021. Radicación: 11001-03-06-000-2020-00226-00(c)

5 Jiménez Jaramillo, C. 1999. Un régimen jurídico propio de las actividades de vigilancia y control. Contexto. 6 (dic. 1999),

6 Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección tercera. M.P. Ramiro Saavedra Becerra. Rad. 11001-03-26-000-1998-00017-00 (15071).

7 Artículo 36 Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, en consonancia con el artículo 2.2.6.1.2.3.13 del decreto 1077 de 2015.

8 Artículo 2.2.6.1.2.1.2 decreto 1077 de 2015.

“Radicación de la solicitud. Presentada la solicitud de licencia, **se radicará y numerará consecutivamente, en orden cronológico de recibo**, dejando constancia de los documentos aportados por la misma.”

A partir de la radicación en “legal y debida forma” de la solicitud, comenzará a correr el término para que el curador resuelva la solicitud de licencia urbanística presentada, sus modificaciones y revalidaciones a las que se refiere el artículo 2.2.6.1.2.1.1 del decreto 1077 de 2015. A partir de esa primera radicación se deberá proceder de alguna de las dos maneras siguientes:

- (i) Indicar si la documentación está completa, caso en el cual deberá iniciar el procedimiento establecido en el artículo 2.2.6.1.2.2.1.
- (ii) Mediante acto administrativo el Curador deberá devolver la solicitud incompleta, indicando al solicitante la documentación faltante.

Si el solicitante insiste dentro de los diez (10) días siguientes a la notificación de la devolución de la solicitud, deberá dejarse constancia de esto y tendrá que cumplir con el requerimiento del Curador dentro de los 30 días hábiles siguientes. En caso de vencerse este término sin que el solicitante hubiere allegado la documentación faltante requerida, se entenderá desistida la solicitud, situación jurídica que deberá formalizarse por parte del Curador mediante acto administrativo en el que se ordene el respectivo archivo de la solicitud, informándole al solicitante que contra la misma procede el recurso de reposición.

Una vez se declare el archivo de la solicitud, cualquier petición posterior de licencia debe entenderse como una nueva y a la misma deberá otorgársele el consecutivo que corresponda a la fecha de la nueva radicación.

Luego de ello, procede la citación a vecinos, la instalación de la valla en el predio por parte del peticionario (artículo 2.2.6.1.2.2.1 del Decreto 1077 de 2015). Así mismo, se debe dar cabida a los terceros intervinientes (artículo 2.2.6.1.2.2.2 del Decreto 1077 de 2015)

Se procede a la revisión del proyecto, la cual puede dar paso al acta de observaciones, con la posibilidad de modificación al proyecto. El solicitante contará con un plazo de treinta (30) días hábiles para dar respuesta al requerimiento (artículos 2.2.6.1.2.2.3 y 2.2.6.1.2.2.4 del Decreto 1077 de 2015).

Vencido el término para actualizar, corregir o aclarar se procede a resolver sobre la viabilidad, negación o desistimiento de la solicitud para lo cual cuenta con 45 días hábiles (artículo 2.2.6.1.2.3.1 del Decreto 1077 de 2015). El acto administrativo que se produzca

se debe notificar al solicitante y a los interesados de acuerdo con lo previsto en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo. La constancia de la notificación se anexará al expediente. (Artículo 2.2.6.1.2.3.7 del Decreto 1077 de 2015). Contra el acto administrativo que resuelve la solicitud proceden los recursos de reposición y apelación, así como contra el mismo también puede proceder la revocatoria directa. (Artículos 2.2.6.1.2.3.9 y 2.2.6.1.2.3.10 del Decreto 1077 de 2015).

Todo el trámite debe verse reflejado estrictamente en un expediente físico o electrónico⁹ que debe llevar la curaduría.

4. De la formación del expediente

La Ley 1712 de 2014, Ley de Transparencia y del Derecho de Acceso a la Información Pública Nacional, en su artículo 15, establece la obligación de adoptar un Programa de Gestión Documental a través del cual se establezcan los procedimientos y lineamientos necesarios para la producción, distribución, organización, consulta y conservación de los documentos públicos. Igualmente, el artículo 16 de dicha Ley prevé la obligación de garantizar la existencia de procedimientos claros para la creación, gestión, organización y conservación de los archivos de cada entidad.

En desarrollo de lo anterior, el Decreto 103 de 2015, por el cual se reglamenta parcialmente la Ley 1712 de 2014 y se dictan otras disposiciones, en el artículo 17, establece que, durante la recepción de solicitudes de información pública, debe indicarse al solicitante un número o código que permita hacer seguimiento al estado de la solicitud, la fecha de recepción y los medios por los cuales se puede hacer seguimiento a la misma. De igual forma, el citado decreto establece en el artículo 44 que se entenderá por Programa de Gestión Documental el plan elaborado por cada sujeto obligado para para facilitar la identificación, gestión, clasificación, organización, conservación y disposición de la información pública, desde su creación hasta su disposición final, con fines de conservación permanente o eliminación.

Ahora bien, el Decreto 2609 de 2012, por el cual se reglamenta el Título V de la Ley 594 de 2000 y se dictan otras disposiciones, establece en el literal h) del artículo 5, como principio del proceso de gestión documental, la agrupación, entendida ésta como la necesidad de que los documentos de archivo estén agrupados en clases o categorías (series, subseries y expedientes) manteniendo las relaciones secuenciales dentro de un mismo trámite. Así mismo, el literal i) del artículo 5 del citado decreto establece como principio del proceso de gestión documental el vínculo archivístico, el cual se refiere a que los documentos resultantes de un mismo trámite deben mantener el vínculo entre sí.

⁹ Artículo 53 Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

Por su parte, el artículo 7 del Decreto 2609 de 2012 establece las etapas de la gestión de los documentos, siendo la primera la creación, esto es, el deber de crear los documentos mediante procedimientos planificados y documentados a través de los cuales se determine su identificación, formato y características.

Aunado a lo anterior, el Acuerdo 060 de 2001, expedido por el Consejo Directivo del Archivo General de la Nación, establece en el artículo 2 la radicación de comunicaciones oficiales como el procedimiento a través del cual las entidades asignan un número consecutivo a las comunicaciones recibidas o producidas, dejando constancia de la fecha y hora de recibo, o de envío, con el fin de oficializar su trámite y cumplir con los términos de vencimiento que establezca la ley, los cuales empezarán a contarse a partir del día siguiente del radicado del documento. Asimismo, el artículo 5 del Acuerdo establece que los procedimientos para la radicación de comunicaciones oficiales velarán por la transparencia de la actuación administrativa, por lo cual la numeración deberá ser asignada en el orden de recepción de los documentos.

En el mismo sentido, el Acuerdo 009 de 2018, por el cual se reglamenta la gestión documental de los expedientes de las licencias urbanísticas y otras actuaciones relacionadas con la expedición de las licencias a cargo de las autoridades municipales o distritales competentes, o por los curadores urbanos, expedido por el Consejo Directivo del Archivo General, establece en el artículo 4 que las autoridades municipales o distritales competentes y los curadores urbanos encargados del estudio, trámite y expedición de licencias, deberán aplicar de manera homogénea los principios de procedencia y orden original de los documentos, los procedimientos de la Gestión Documental, los instrumentos archivísticos que la normatividad señale y la conformación de los archivos de gestión, central e histórico teniendo en cuenta el ciclo vital de los documentos, para la administración de la información derivada de sus funciones públicas, de la administración y uso de los recursos públicos.

Por último, el artículo 6 del mencionado Acuerdo establece que los expedientes estarán conformados por los tipos documentales de los expedientes generados en las etapas de radicación de la solicitud, estudio, trámite, expedición y ejecutoria del acto administrativo respectivo de las licencias urbanísticas y otras actuaciones relacionadas con la expedición de las licencias.

En consonancia con lo anterior, el artículo 2.2.6.1.2.3.13 del Decreto 1077 de 2015, dispone que “[c]omponen el expediente de la licencia urbanística otorgada, los originales de los actos administrativos que se expidan, los documentos presentados y expedidos durante el trámite y los planos definitivos.” (Subrayado fuera del texto original)

5. Situación evidenciada en los despachos de los curadores urbanos

De acuerdo al marco normativo expuesto y como resultado de las visitas administrativas realizadas por esta Superintendencia se ha evidenciado en algunos casos que los curadores urbanos no guardan la debida diligencia y cuidado en los asuntos sometidos a su estudio. De esta manera, las labores de inspección permiten concluir que los despachos de los curadores desconocen aspectos relacionados con las solicitudes de licencias urbanísticas tales como la cantidad de trámites o el estado procesal actualizado de los mismos, lo que sin duda evidencia falta de seguimiento, ausencia de un control eficiente y oportuno de los expedientes, que posibilita vulneraciones al debido proceso de los usuarios y terceros interesados, y el consecuente incumplimiento de las funciones administrativas delegadas.

Lo anterior, confluye con la situación que se presenta actualmente con los expedientes que se conforman con ocasión de las solicitudes presentadas, esto es, no reflejan el trámite surtido, así como tampoco permiten identificar el cumplimiento de los términos de ley, por lo que no se advierte de la lectura de estos el agotamiento de las etapas del procedimiento. Adicionalmente, se encontraron en tales expedientes que algunos de los documentos que son incorporados en ellos no están acorde con la etapa procedimental correspondiente y sin que conste, en la mayoría de los casos revisados, un número consecutivo de entrada, con registro de fecha y hora de radicación ni número de folios, que permita establecer el cumplimiento de los términos preclusivos establecidos en la ley.

6. Lineamientos para el efectivo ejercicio de la función.

Mediante la presente instrucción se imparten lineamientos a los curadores urbanos, para el trámite relacionado con la conformación de expedientes:

- i. Adoptar e implementar procesos y procedimientos que garanticen el cumplimiento del debido proceso en cada uno de los expedientes.
- ii. Adoptar e implementar, a través de herramientas virtuales u ofimáticas, medidas de control y seguimiento para los expedientes que permitan conocer en tiempo real todos los asuntos terminados y activos, y su estado actual.
- iii. Toda solicitud de licencia urbanística, en cualquiera de sus modalidades, debe ser identificada con un número de radicación.
- iv. A toda solicitud de licencia urbanística, en cualquiera de sus modalidades, se le debe abrir un expediente identificado con su número de radicación.

- v. Cada documento que ingrese al expediente debe registrarse de manera previa por la Ventanilla Única del sistema de gestión documental y deberá constar el número de radicado de recibido, fecha, hora y número de folios.
- vi. Cada etapa del trámite que implique suspensión y reanudación de términos deberá constar en un acto administrativo de trámite, en el que se expresen las fechas de suspensión y reanudación de la actuación.
- vii. Cada expediente deberá reflejar el estado del trámite actualizado.
- viii. Cada expediente deberá contener, por lo menos, la siguiente información y documentos:
- Formulario Único Nacional / Constancia de radicación incompleta o en Legal y debida Forma;
 - En caso de que la radicación hubiera sido incompleta y se subsane dentro del término, constancia del día en que se radico en legal y debida forma;
 - Desistimiento en caso de no completarse la radicación;
 - Presentación de la valla / No, desistimiento;
 - Citación a vecinos / publicación;
 - Intervención de terceros;
 - Revisión de la solicitud / acta de observaciones y correcciones;
 - Solicitud de ampliación plazo para observaciones y correcciones;
 - Acto que apruebe la solicitud de ampliación plazo para la atención de observaciones y correcciones, en la que coste fecha de vencimiento;
 - Acto de trámite en el que conste la viabilidad del proyecto, seguido de la comunicación al usuario en el que se indique el paso a paso a seguir, documentos por presentar, pagos por realizar y acreditar, plazos y demás información relevante;
 - Pago de Expensas / verificación de pagos e impuestos;
 - Desistimiento;
 - Decisión;
 - Recursos.
- ix. Los expedientes deberán estar debidamente foliados.
- x. A partir del 15 de febrero del 2022 todos los expedientes vigentes a cargo de la curaduría deben encontrarse en las condiciones requeridas mediante la presente instrucción.

Finalmente, se reitera que los lineamientos de la presente Instrucción Administrativa se imparten con la finalidad de garantizar la correcta prestación de los servicios a cargo de los curadores urbanos y la observancia de los derechos de los usuarios.

Dada en Bogotá a los 18 días del mes de Enero de 2022


COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE



GOETHNY FERNANDA GARCÍA FLÓREZ
Superintendente de Notariado y Registro

Proyectó.- Abg. Diana Paola Torres Saavedra 
Coordinadora Grupo para el Control y Vigilancia a Curadores Urbanos

Revisó.- Abg. Álvaro Fernando Álvarez Fernández 
Asesor Despacho

Aprobó.- Abg. Luisa Fernanda Madrid Botero 
Superintendente Delegada para la Protección, Restitución y Formalización de Tierras,
con asignación de funciones para la Delegada de Curadores Urbanos (e)

Aprobó.- Abg. Shirley Paola Villarejo Pulido 
Jefe Oficina Asesora Jurídica