

	ARTICULO DEL TRABAJO DE GRADO	Código: F-PI-32
		Versión: 01
		Página 1 de 14

RESPONSABILIDAD DEL ESTADO EN LA EXPEDICIÓN DE LAS LICENCIAS URBANÍSTICAS, FUNCIÓN PÚBLICA DE LOS CURADORES URBANOS

ANA MARIA GÓMEZ
ana.gomez.04@homail.com

JHON ZURBRUEGG BEDOYA
jalmobe1406@hotmail.com

Resumen: con este escrito la investigación pretende establecer la responsabilidad del Estado en la expedición de licencias urbanísticas por medio de los curadores como empleados públicos, puntualmente, en lo que tiene que ver con: obtener la individualización de los trámites requeridos para el otorgamiento de las licencias urbanísticas en Colombia, establecer los límites de responsabilidad que tienen los encargados de emitir los respectivos permisos urbanísticos, lo cual, de una u otra manera, facilita la comprensión del rol que desempeñan los planes de Ordenamiento Territorial y su aplicación en los proyectos urbanísticos en general. Esta temática se constituyó, más que en un requisito académico, en una herramienta de suma importancia a la hora de afianzar los conocimientos adquiridos a lo largo de nuestra formación profesional en derecho, en la Institución Universitaria de Envigado.

Palabras claves: Construcción, Curaduría, Estado, Funcionario público, Licencia, Responsabilidad.

Abstract: within this writing, the investigation seeks to establish the responsibility of the State in the issuance of planning licenses through the curators as public employees, obtain the identification of the procedures required for the granting of urban planning licenses in Colombia, establish the limits of Responsibility of those in charge of issuing the respective urban planning permits, which, in one way or another, facilitates the understanding of the role played by the Territorial Planning plans and their application in urban development projects in general. This subject was constituted, more than in an academic requirement, in a tool of great importance at the time of consolidating the knowledge acquired throughout our professional training in law, in the University Institution of Envigado.

Keywords: Construction, Curator, State, Public official, License, Liability.

1. Introducción

Es incuestionable, en los tiempos modernos, la necesidad de estar en constante cambio y más si se trata de obras civiles y proyectos urbanísticos, que no

solo van acrecentando la infraestructura de un país, sino que también modifican el estilo de vida de la sociedad y con ello interfieren en la estructura física de

	ARTICULO DEL TRABAJO DE GRADO	Código: F-PI-32
		Versión: 01
		Página 2 de 14

grandes construcciones tradicionales que han perdurado a lo largo del tiempo.

Sin duda alguna, no es una problemática directa y exclusiva de las estructuras arquitectónicas en si mismas consideradas, sino también de sus zonas periféricas, que de una u otra forma se ven afectadas con un alto impacto ambiental. (Sepúlveda 2017).

Teniendo en cuenta lo anterior, lo pretendido en este estudio es determinar la responsabilidad que tiene el Estado en la expedición de licencias urbanísticas, en cabeza de los empleados públicos a su cargo. Para ello se han tenido en cuenta los procesos de ejecución y la puesta en marcha y comercialización de proyectos inmobiliarios. Estos proyectos requieren de cierta tramitología, que involucra directamente a los entes del Estado y como consecuencia de ello, permite darle una

mirada desde el punto de vista de la responsabilidad civil, proporcionando entonces una serie de elementos de análisis y estudio.

Por lo tanto, se hace un profundo énfasis en las diligencias previas requeridas para el otorgamiento de las licencias urbanísticas a los titulares del derecho de dominio y en las cargas que tales responsabilidades conllevan. De acuerdo con lo anterior es importante mencionar que “las autoridades de planeación o la dependencia que haga sus veces, o los curadores urbanos donde se adoptó esta figura, son las autoridades competentes para otorgar licencias urbanísticas”. (Auditoria Minvivienda, 2018).

Con base en lo que se viene mencionando, se hace necesario realizar un recorrido investigativo que ilustre de

	ARTICULO DEL TRABAJO DE GRADO	Código: F-PI-32
		Versión: 01
		Página 3 de 14

una manera más amplia aquellos límites de responsabilidad que tienen las autoridades territoriales por medio de los municipios y estos, a su vez, a través de las curadurías. Como se ha mencionado a lo largo de esta investigación, tal actuación, es decir, la expedición de una licencia urbanística en cualquiera de sus modalidades, ya sea reformar, ampliar, adecuar, modificar, cerrar o demoler construcciones, pretende verificar su concordancia con los lineamientos del Plan de Ordenamiento Territorial. Uno de nuestros objetivos es analizar cuál es el punto de alcance que tienen las actuaciones administrativas en el área urbanística y todo lo relacionado con la eficiencia y eficacia de las mismas.

2. Desarrollo temático

2.1. Definición de licencia de Construcción

De acuerdo con el Diccionario de Arquitectura y Construcción, una licencia de construcción corresponde a un documento oficial, que debe ser emitido por las autoridades competentes y el cual autoriza iniciar una obra de edificación, que debe ser idéntica a los planos del proyecto adjunto, previo pago de las obligaciones urbanísticas y de los derechos correspondientes. (DAC, 2016)

Por otro lado, El decreto 1052 del 10 de junio de 1998, en el cual se establecen las disposiciones relacionadas con urbanismo y licencias de construcción, así como el rol de las curadurías urbanas y las sanciones en materia urbanística; en su artículo 4° define la Licencia de Construcción como la autorización para desarrollar un lote de terreno con una unidad urbanística o construcción determinada, acorde con el POT (Plan de Ordenamiento Territorial) y con las políticas urbanísticas de la municipalidad o jurisdicción en el que fuere solicitada.

	ARTICULO DEL TRABAJO DE GRADO	Código: F-PI-32
		Versión: 01
		Página 4 de 14

El decreto mencionado también define como modalidades de la licencia de construcción las autorizaciones para ensanchar, ajustar, cambiar, cerrar y arrasas construcciones.

En este mismo sentido, debe referenciarse el Decreto Nacional 1469 de 2010, en su literal 7, el cual menciona que la aprobación de construcción es igualmente un permiso previo, que permite construir obras, vías de circulación y áreas comunes.

“En las licencias de construcción se concretarán de manera específica los usos, edificabilidad, volumetría, accesibilidad y demás aspectos técnicos aprobados para la respectiva edificación”. (Art, 7 Decreto 1469 de 2010)

En otras palabras, puede decirse que la licencia es, efectivamente, un permiso para edificar sobre un predio, lo que

incluye las indicaciones técnicas a las cuales debe condicionarse tal labor, es decir que sin tales condiciones, no puede llevarse a cabo construcción alguna (Aranzáles, 2009)

De conformidad con las definiciones anteriormente mencionadas, puede aducirse entonces que la licencia de construcción corresponde al permiso previo que permite realizar trabajos de urbanización y partición de propiedades, así como la edificación construcción y destrucción de edificaciones, de intervención y ocupación del espacio público, y para realizar el fracción o subdivisión de dominios, despachada por el curador urbano o por autoridad municipal competente, en cumplimiento de las normas urbanísticas y de edificación adoptadas en el Plan de Ordenamiento Territorial, en los instrumentos que lo

	ARTICULO DEL TRABAJO DE GRADO	Código: F-PI-32
		Versión: 01
		Página 5 de 14

desarrollen o complementen, en los Planes Especiales de Manejo y Protección (PEMP) y en las legislaciones y todas las disposiciones que emane el Gobierno Nacional (Forero, 2016)

De acuerdo con el decreto 1203 de 2017, que modifica parcialmente el Decreto 1077 de 2015 y se reglamenta la Ley 1796 de 2016, en lo que tiene que ver con el estudio, trámite y expedición de las licencias urbanísticas y la función pública que desempeñan los curadores urbanos, 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.

2.2. Los Curadores Urbanos:

Según el Artículo 9 de la Ley 810 de 2003, un curador urbano es un particular encargado de estudiar, tramitar y expedir permiso de parcelación, urbanismo, construcción, demolición, fracción o subdivisión de predios a solicitud del interesado, en las zonas o áreas del Municipio o Distrito que la administración Municipal o Distrital haya determinado como de su jurisdicción.

El curador urbano es un cargo creado mediante el artículo 50 del Decreto Ley 2150 de 1995 (Supresión de Trámites), con base en las potestades

	ARTICULO DEL TRABAJO DE GRADO	Código: F-PI-32
		Versión: 01
		Página 6 de 14

otorgadas al Presidente por el Congreso de la República en el artículo 83 de la Ley 190 de 1995 que posteriormente fue derogado por la Ley 388 de 1997 numeral. 9, y nuevamente incorporado en el artículo 101 ejusdem, que estableció que el Curador Urbano es:

Un particular encargado de estudiar, tramitar y expedir licencias de urbanismo o de construcción, a petición del interesado en adelantar proyectos de urbanización o de edificación, en las zonas o áreas de la ciudad que la administración municipal le haya determinado como de su jurisdicción. (Ley 388 de 1997).

La curaduría urbana involucra la acción de una función pública para verificación del cumplimiento de las normas urbanísticas y de edificación vigente en el distrito o municipio, a través

del otorgamiento de licencias de urbanización y construcción.

El Curador es designado por el Alcalde Municipal o Distrital para períodos individuales de cinco años (Ley 388, 1997).

El numeral 4o. del artículo 101 de la Ley 388 de 1997 instituyó que estaba en manos del Gobierno Nacional la reglamentación de todo lo referente a las diligencias ante las curadurías urbanas, referentes a las licencias de construcción, a las sanciones urbanísticas, e igualmente, la figura del Curador Urbano.

En cumplimiento de lo anterior, consecuentemente el Gobierno Nacional expidió el Decreto-Ley 1052 de 1998, para reglamentar las disposiciones que tienen que ver con licencias de urbanismo y construcción, y la figura del Curador.

	ARTICULO DEL TRABAJO DE GRADO	Código: F-PI-32
		Versión: 01
		Página 7 de 14

La figura del Curador Urbano en Colombia fue creada para acelerar los despachos de solicitudes de licencias de urbanismo y construcción, ya que dicha función estaba en cabeza planeación municipal. Con su creación se quiso descongestionar y mejorar la planeación local, descentralizando esta función en el sector privado (Olaya, 2009).

2.3. Fallas en el otorgamiento de las licencias de construcción

Anteriormente se mencionó que la figura del curador fue concebida como un mero particular ejerciendo una función pública, esto entonces, en el ámbito del derecho urbanístico, significa que, como consecuencia de ello, su función es la de dar fe acerca de las licencias urbanísticas, edificaciones vigentes en distritos y municipios, además de la expedición de licencias de urbanismo o de construcción

cuando son solicitadas por la parte interesada.

No está de menos mencionar que este particular ejerce una función pública directamente relacionada con el impacto ambiental, la cual se concreta al momento de otorgar licencias urbanísticas, en tanto las decisiones concernientes a este tema, dan lugar en muchos casos a intervenciones en algunos terrenos o espacios públicos.

El encuentro entre el derecho urbanístico y el derecho ambiental involucra la ordenación del territorio a través de instrumentos de planeación, que, como el Plan de Ordenamiento Territorial y planes parciales, buscan, entre otros fines, los de garantizar el uso del suelo, la preservación, uso y disfrute del espacio público, de las zonas de cesión obligatoria gratuita, que por razones de urbanismo e

	ARTICULO DEL TRABAJO DE GRADO	Código: F-PI-32
		Versión: 01
		Página 8 de 14

interés general se incluyen en los proyectos de construcción que se presentan, así como la preservación de las zonas o áreas de terreno por sus características geográficas, paisajísticas o ambientales, o de utilidad pública (Aponte, 2005).

Las consideraciones y elementos mencionados, llevaron al legislador a incluir en la ley 388 de 1997 los aspectos ambientales, como concluyentes en los planes de ordenamiento territorial que los municipios debieron formular en su momento. Así lo estableció la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, en cabeza del magistrado ponente: Gustavo Aponte Santos, que expresa lo siguiente:

Así las cosas, al analizar el contenido de las funciones del curador urbano y sus deberes frente

a los derechos colectivos de rango superior que están ínsitos en las normas y principios que éste debe aplicar, la Sala concluye que el curador urbano, cuando expide una licencia de urbanismo o de construcción, realiza un acto de gestión ambiental. (Aponte, 2005, p.1)

2.4. Control fiscal a las curadurías Urbanas

Un referente importante para entrar en materia del control fiscal sobre las curadurías Urbanas lo representa el Decreto 2150 de 1995, corroborado con la Ley 388 de 1997, en los cuales el Gobierno Nacional evidenció la necesidad de trasladar a los Curadores Urbanos funciones administrativas que habían sido perfeccionadas por décadas en las Oficinas de Planeación Municipal, y de esta manera, obtener que dichos entes se dedicaran a planear el futuro de los núcleos

	ARTICULO DEL TRABAJO DE GRADO	Código: F-PI-32
		Versión: 01
		Página 9 de 14

urbanos en continuo crecimiento (Auditoría Minvivienda, 2016).

Desde este enfoque conviene ahora destacar que los Curadores Urbanos ejecutan funciones públicas y tienen como fin primordial la expedición de licencias urbanísticas y otras acciones, con el objetivo claro de ayudar de esta manera a mejorar la planeación urbana local. Así mismo, con relación a estos empleados, es necesario aclarar que, por prestar un servicio público y ejercer una función pública, su actuación se constituye en mandato fiscal, lo cual constituye la base para concluir la condición de que las Curadurías Urbanas deben someterse al control y vigilancia fiscal ejercidos por las Contralorías Territoriales.

3. Conclusiones y Recomendaciones

3.1. Conclusiones

Con relación a los objetivos propuestos, puede concluirse, en primera instancia, la importancia que trajeron las reformas aportadas por el Decreto 2150 de 1995 en lo pertinente a procedimientos y trámites en la administración pública, por medio de los cuales se incorporó por primera vez al derecho urbano la figura del curador, que es un particular encargado de dar fe acerca del cumplimiento de las normas urbanísticas y de edificación vigentes en los distritos o municipios y de despachar las licencias de urbanismo o de construcción a solicitud de parte.

En cuanto a la determinación de los límites a la responsabilidad de los empleados públicos al momento de otorgar los respectivos permisos urbanísticos, se tiene claro que los curadores urbanos son sujetos de control fiscal por parte de las contralorías territoriales, en tanto liquidan,

	ARTICULO DEL TRABAJO DE GRADO	Código: F-PI-32
		Versión: 01
		Página 10 de 14

recaudan y manejan fondos públicos. Su calidad de sujeto de control fiscal está establecida de conformidad con lo dispuesto en la Constitución y en ley 42 de 1993, y no en virtud de la Resolución Orgánica No. 5544 de 2003 que expidió el Contralor General de la República, “Por la cual se reglamenta la rendición de cuenta, su revisión y se unifica la información que se presenta a la Contraloría General de la República, con relación a las funciones y naturaleza jurídica de su cargo”.

La competencia de los entes de control del nivel territorial para ejecutar el control fiscal sobre las curadurías acaece, entonces, de la Constitución y de la ley.

Para el efecto de comprender el rol de los planes de Ordenamiento Territorial y su aplicación en los proyectos urbanísticos en general, se precisó que los alcaldes tienen la misión de vigilar y

controlar permanentemente el cumplimiento de las normas urbanísticas, no sólo por parte de los curadores, sino también de los particulares, teniendo en cuenta siempre la prevalencia del interés general sobre el particular como directriz del desarrollo urbano, en cuyo caso, la mayor responsabilidad corresponde a la tarea de mejorar la calidad de vida de los habitantes de las ciudades y municipios del país.

3.2. Recomendaciones

Una profundización sobre el tema da pie a considerar no solo la responsabilidad del Estado, sino también la de cada una de las partes que intervienen en el otorgamiento de esta clase de licencias.

Este tipo de trabajos investigativos debe servir como base para el afianzamiento de conocimientos sobre la

	ARTICULO DEL TRABAJO DE GRADO	Código: F-PI-32
		Versión: 01
		Página 11 de 14

temática abordada, con el fin de que sean utilizados, no solo en el proceso académico formativo, sino también en el ejercicio de la profesión, como futuros mediadores entre el Estado y la sociedad.

5. Referencias

- Aponte, S, G (2005). Curadores Urbanos. Sujetos de Control Fiscal. Impuesto de Delineación Urbana. Gestión ambiental. Responsabilidad Fiscal por daño ambiental. Concepto 1604.
- Aranzáles; G. R.E (2009). Concepto Jurídico Sobre Licencia de Construcción. Trabajo de grado. Universidad Distrital francisco José de Caldas.
- Auditoría, (2018). Licenciamiento Urbanístico, Reconocimiento de Edificaciones y Legalización de Asentamientos Humanos, con base en la ley 388 de 1997. Recuperado el 03 de octubre de 2018 de: <http://www.minvivienda.gov.co>.
- Canclini, N. G. (2012). *Culturas híbridas*. Debolsillo.
- Cely Rodríguez, A., & Moreno Lache, N. (2017). *Concepciones e imágenes de ciudad*. Universidad Pedagógica Nacional.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2001), Equidad, desarrollo y ciudadanía (LC/G. 2071 (SES. 28/3)), Santiago de Chile.
- Congreso de Colombia (2003). Ley 810 de junio 13 de 2003. Diario Oficial No. 45.220, de 16 de junio de 2003.
- Congreso de la Republica (2017). Decreto 1203 del 12 de julio 2017, "Por medio del cual se modifica

	ARTICULO DEL TRABAJO DE GRADO	Código: F-PI-32
		Versión: 01
		Página 12 de 14

parcialmente el Decreto 1077 de 2015 Único Reglamentario del Sector Vivienda, Ciudad y Territorio y se reglamenta la Ley 1796 de 2016, en lo relacionado con el estudio, trámite y expedición de las licencias urbanísticas y la función pública que desempeñan los curadores urbanos y se dictan otras disposiciones".

DAC, (2016). Diccionario de Arquitectura y Construcción. Definición de licencia de construcción. Recuperado el 05 de octubre de 2018 de: <http://www.parro.com.ar/definicion-de-licencia+para+construcci%F3n>.

Decreto 1052 de 1998. Por el cual se reglamentan las disposiciones referentes a licencias de construcción y urbanismo, el

ejercicio de la Curaduría urbana, y las sanciones urbanísticas.

Decreto 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.

Forero Jiménez, A. V. (2016). La responsabilidad de las constructoras en obras civiles de vivienda urbana: un estudio sobre la cobertura de la garantía decenal extensiva a la construcción de vecindad y otros vicios redhibitorios. Recuperado el 5 de octubre de 2018 de: <http://repository.ucatolica.edu.co:8080/handle/10983/2880>

	ARTICULO DEL TRABAJO DE GRADO	Código: F-PI-32
		Versión: 01
		Página 13 de 14

Herrera Robles, A. (2011). Los derechos adquiridos frente a la función administrativa. *Revista de Derecho*, 18(18).

Ley 388 de 1997. Por la cual se modifican la Ley 9 de 1989, y la Ley 2 de 1991 y se dictan otras disposiciones.

Ley 734 de 2002. Por la cual se expide el Código Disciplinario Único.

Ley 80 del 28 de octubre de 1993. “Por la cual se expide el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública”.

Minambiente (2015). Reglamentación Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial. Licenciamiento Urbanístico, Reconocimiento de Edificaciones y Legalización de Asentamientos Humanos. Recuperado el 03 de

octubre de 2018 de: <http://www.minvivienda.gov.co/pdf>.

Mesú, P., & Fernanda, A. (2016). Una aproximación a la responsabilidad del estado por la omisión del control fiscal al curador urbano.

Olaya, U. A. A. (2009). Control Fiscal y la Función Pública Atribuida a los Curadores Urbanos, El. *Revista Digital de Derecho Administrativo.*, 2, 137.

Robles, A. H. (2004). Las curadurías urbanas. *Revista de derecho: División de Ciencias Jurídicas de la Universidad del Norte*, (22), 137-155.

Ruiz S; G (2005), 80 Proyectos. Bogotá: Curaduría Urbana No 4, 241p.

Sepúlveda Corzo, J. G. (2017). ¿Gentrificación por fuera del centro

	ARTICULO DEL TRABAJO DE GRADO	Código: F-PI-32
		Versión: 01
		Página 14 de 14

- tradicional? Transformación Urbanísticas, en Colombia.
 morfológica y funcional del Universidad Libre.
 pericentro norte de Bogotá, CvLAC:
 Colombia. Perspectiva Geográfica, **ANA MARÍA GÓMEZ**, Nacida el 04 de
 22(1). doi: febrero de 1997 en Envigado
 10.19053/01233769.6106. Antioquia, Soltera, Estudiante de
 Derecho desde 2014. Cursante de
 Diplomado en Derecho Inmobiliario
 noviembre de 2018.
- Stenstrom, M. (2013). Reflexiones para **JHON ZURBRUEGG BEDOYA**, Nacido el
 pensar el consumo en la 14 de junio de 1980 Andes Antioquia,
 actualidad. *Question, 1*. Soltero, Estudiante de Derecho desde
 2014. Cursante de Diplomado en
 Derecho Inmobiliario noviembre de
 2018.
- Torres Tovar, C. A. (2012). Legalización de barrios: acción de mejora o mecanismo de viabilización fiscal de la ciudad dual. *Bulletin de l'Institut français d'études andines*, (41 (3)), 441-471.
- Valencia O, E. M., Acevedo V, J. C., & Montes, J. F. (2013). Importancia de la Observancia del Debido Proceso en el Trámite y Resolución de Solicitudes de Licencias