



37000- 8439
15 de abril de 2005

Señor
LUIS EDUARDO GARZÓN
Alcalde Mayor de Bogotá, D.C.
Carrera 8ª No. 10-65
Bogotá D.C.

Asunto: Control Fiscal de Advertencia por la desproporción presentada entre las expensas obtenidas por las Curadurías Urbanas y la responsabilidad que le asiste al Distrito, a pesar de la delegación de esta función, por los perjuicios que las actuaciones irregulares de los Curadores puedan generar.

Respetado Señor Alcalde:

Este Ente de Control se permitió remitirle en ocasiones anteriores sendos Controles de Advertencia por el riesgo de generarse mayor detrimento a los recursos públicos por daño causado al patrimonio natural, por presuntas irregularidades en la gestión fiscal de los Curadores Urbanos y por eventuales excesos de los mismos en la aplicación de las normas urbanísticas y arquitectónicas vigentes.

En relación con la competencia asignada por la Constitución y la Ley a este Organismo de Control, respecto a la vigilancia de la gestión fiscal adelantada por las Curadurías Urbanas, el Consejo de Estado, en reciente pronunciamiento señaló:

“Cuando el Estado delega una función pública en un particular e impone un cobro en virtud de su soberanía fiscal a favor de ese particular, el mínimo derecho que le asiste, en concepto de esta sala, es el de conocer si los recursos que se perciben por ese concepto se están aplicando a la finalidad prevista por el legislador; es decir, **a satisfacer la necesidades propias de la función pública encomendada y controlar que su manejo y administración se efectúe con la transparencia debida en beneficio del interés general.** Sustraer del control fiscal los recursos que por gracia de la ley administran y manejan los particulares, alegando que son personas privadas, sería tanto como invertir las bases mismas de la estructura del sistema de control

desarrollado en la Constitución. El hecho generador del control fiscal colombiano está dado en función de la naturaleza del ingreso y no de la naturaleza jurídica, pública o privada de quien administra o maneja los recursos”.¹ (negrilla fuera de texto)

En virtud de lo anterior y ante los distintos cuestionamientos surgidos en torno a la figura del Curador Urbano, dadas las falencias que acusa el funcionamiento de estos Entes, que muy lejos de contribuir al desarrollo ordenado de la Ciudad, con la eficiencia y eficacia perseguidas con su creación, por el contrario, se han convertido en Institutos que parecen olvidar la finalidad del ordenamiento territorial que es el desarrollo equilibrado de la ciudad, este Organismo de Control, le informa a su Despacho, la desproporción existente entre las expensas canceladas por los usuarios con ocasión de los trámites surtidos ante las Curadurías Urbanas y la responsabilidad que en últimas le asiste al Distrito a pesar de la delegación de esta función, por los perjuicios que las equivocadas actuaciones de los Curadores ocasionen, como el no cumplimiento de la finalidad fijada por el legislador de la aplicación de los recursos públicos al mejoramiento del servicio que prestan.

El total de ingresos, egresos y utilidades de las Curadurías Urbanas en el año 2004, reportados en las Cuentas Anuales, se reflejan así:

RESUMEN INGRESOS DE LAS CURADURIAS URBANAS DE BOGOTÁ POR LA VIGENCIA FISCAL 2004						
(VALORES EN MILLONES DE PESOS)						
CONCEPTO	CURADURÍA No. 1	CURADURÍA No. 2	CURADURÍA No. 3	CURADURÍA No. 4	CURADURÍA No. 5	TOTAL
Total Ingresos 2004	2.076.3	4.209.0	1.402.2	5.777.4	1.600.1	15.065
Total Egresos 2004	1.532,8	3.517,2	1.299,3	5.608,5	1.318,2	13.276
Utilidad Bruta 2004	543,5	691,8	102,9	168,9	281,9	1.789

ÍNDICES

% Ingresos por Curaduría	13,78%	27,94%	9,31%	38,35%	10,62%	100%
--------------------------	--------	--------	-------	--------	--------	------

Las cifras de egresos 2004 reportadas en la cuenta anual, es modificada de acuerdo a verificación realizada en la fuente.

¹ Concepto del Consejo de Estado, Sala de consulta y Servicio Civil del 3 de Febrero de 2005

Los Ingresos Operacionales de los Curadores Urbanos, son los correspondientes a las expensas recibidas por el servicio de la Función Pública desarrollada por éstos y que se encuentran normadas en el Decreto No. 1052 de 1998, y su comportamiento se ilustra en los siguientes cuadros:

RESUMEN EXPENSAS (INGRESOS OPERACIONALES) VIGENCIA FISCAL 2004 (VALORES EN MILLONES DE PESOS)						
CONCEPTO	CURADURÍA No. 1	CURADURÍA No. 2	CURADURÍA No. 3	CURADURÍA No. 4	CURADURÍA No. 5	TOTAL
Total Ingresos Operacionales 2004	2.031.0	4.124.0	1.393.5	5.591.0	1.576.0	14.715.5
Total Egresos Operacionales 2004	1.461.5	3.697,0	1.277.0	5.517.6	1.289.8	13.242,9
Remuneración o Utilidad 2004	569.4	427.0	116.5	73.4	286.3	1472,6

GRADO DE PARTICIPACIÓN EXPENSAS VIGENCIA FISCAL 2004						
CONCEPTO	CURADURÍA No. 1	CURADURÍA No. 2	CURADURÍA No. 3	CURADURÍA No. 4	CURADURÍA No. 5	TOTAL
Ingresos Operacionales 2004	13,8%	28,0%	9,5%	38,0%	10,7%	100,0%

INDICADORES: EXPENSAS VIGENCIA FISCAL 2004						
CONCEPTO	CURADURÍA No. 1	CURADURÍA No. 2	CURADURÍA No. 3	CURADURÍA No. 4	CURADURÍA No. 5	TOTAL
Total Ingresos 2004	100%	100%	100%	100%	100%	100%
Total Egresos 2004	71,96%	89,65%	91,64%	98,69%	81,84%	89,99%
Remuneración o Utilidad 2004	28,04%	10,35%	8,36%	1,31%	18,17%	10,01%

Se observa, que las cinco (5) Curadurías Urbanas, facturan ingresos significativamente elevados, cuyo manejo obedece exclusivamente a la discrecionalidad de cada titular y a los acuerdos efectuados al interior de sus Agremiaciones; es así como en el año 2004, la Curaduría No. 4, presenta los

ingresos a título de expensas más altas, representando el 38% del mercado total, pero con la menor "Utilidad Operacional" de 1%; mientras que la Curaduría No.1, que está en nivel medio de facturación con un 13.8% del mercado, reporta Utilidades de 7.76 veces más que la anterior, y con un margen de utilidad operacional del 28% sobre el monto de su facturación; mientras que la Utilidad promedio del sector fue del 10%.

Igualmente, se verifica que los Curadores Urbanos no separan los ingresos y los gastos propios de la función pública asignada, de los ingresos y gastos correspondientes a sus actividades personales; lo cual significa que llevan una sola Contabilidad. Por lo cual, los gastos personales terminan siendo deducidos de los ingresos por concepto del servicio público prestado por la Curaduría.

La siguiente tabla muestra la distribución de los Gastos Operacionales presentados por las Curadurías Urbanas, durante el año 2004:

ACUMULADO DE GASTOS EN EL AÑO 2004 POR CADA CURADURÍA DE BOGOTÁ D.C.

(Valores en pesos)

GASTOS VERIFICADOS EN VISITA FISCAL	CURADURÍA 1	CURADURÍA 2	CURADURÍA 3	CURADURÍA 4	CURADURÍA 5	TOTAL 2004
Sueldos	247.520.346	844.735.591	240.174.832	523.729.670	240.787.478	2.096.947.917
Beneficio habitual de productividad	0	0	102.127.123	0	0	102.127.123
Salario Integral	112.683.333	0	0	0	0	112.683.333
Otros de Nómina	85.488.287	238.204.170	114.336.956	347.146.245	111.185.129	896.360.787
Bonificaciones	60.300.000	278.422.181	18.646.203	27.832.800	268.750	385.469.934
Aportes Salud	46.713.877	110.905.205	40.502.342	185.584.033	29.553.129	413.258.586
Aportes Pensión	34.632.959	97.752.851	26.123.180	2.000.000	26.527.643	187.036.633
Honorarios	156.178.351	165.127.226	151.192.099	1.016.366.843	278.910.698	1.767.775.217
Impuestos	366.102.222	828.824.295	75.045.000	511.012.000	91.076.804	1.872.060.321
Arrendamientos	4.140.482	66.000.000	116.972.208	222.839.967	117.620.975	527.573.632
Seguros	5.901.323	4.153.111	2.848.717	12.398.686	7.710.772	33.012.609
Servicios	82.383.604	133.710.362	214.799.249	730.902.315	96.111.975	1.257.907.505
Legales	367.791	2.324.646	0	860.110	1.257.367	4.809.914
Mantenimiento y reparaciones	19.620.899	30.077.907	51.250.470	32.569.482	5.033.703	138.552.461
Adecuaciones e Instalaciones	0	73.142.347	0	33.362.738	16.444.321	122.949.406
Depreciaciones y amortiza	72.278.618	132.102.308	14.878.500	66.362.175	19.314.103	304.935.704
Diversos	167.215.067	464.596.983	108.122.718	1.184.327.096	247.951.681	2.172.213.545
Provisiones	0	226.953.993	0	620.296.197	0	847.250.190
TOTAL GASTOS OPERACIONALES	1.461.527.159	3.697.033.176	1.277.019.597	5.517.590.357	1.289.754.528	13.242.924.817

Así mismo, se constata que los egresos registrados por los curadores no siempre guardan relación directa con la actividad misional delegada por el Estado, situación que es deber de la Administración Distrital corregir. Aunque la Ley no determina los gastos de las Curadurías, por deducción lógica y simple hermenéutica jurídica, debe entenderse que los egresos de los curadores son aquellos que tengan una relación de causalidad directa con la actividad de la cual reciben ingresos las curadurías. Pensar lo contrario sería volver inocua la regulación que se hace anualmente de los ingresos. Corolario es que los curadores deben mantener una contabilidad de la gestión a su cargo separada de sus otras actividades, no pudiendo imputar como ingresos y gastos de las curadurías urbanas, los ingresos y gastos que sean ajenos a la función delegada a las Curadurías Urbanas. Asunto diferente es la contabilidad relativa a la gestión del curador como tal, aunque actualmente presenten ante la DIAN, una sola declaración de renta y complementarios para personas naturales.

Comportando la Curaduría Urbana una función pública, la contabilidad relativa a éstas debería ser tratada independientemente.

A manera de ejemplo, con las expensas recibidas por la Curaduría No. 4, durante el año 2004, se observa que algunos de los gastos no guardan relación con la función pública a su cargo, como en los siguientes casos:

Detalle	Valores
Gastos de viaje *	17.080.993
Gastos bancarios, comisiones e intereses*	40.376.552
Taxis y buses*	15.288.690
Compra mensual de tarjetas Bellsouth	5.400.000
Gastos de mercados	4.500.000
Paseos a perros: Cuatro y Pote	122.000
Servicio de entretenimiento	1.407.000
Camisetas y cachuchas	38.250.000
Evento social	2.140.000
Fotos del evento	480.000
Recreación del evento	728.000
Recreación	870.000
Orquesta	2.586.000
Show pirotécnico	4.894.000
Camisetas logo XVII	17.515.000
Cachuchas deportivas XVII	24.625.000

Detalle	Valores
Préstamo a Empleada	2.400.000
Préstamo para vivienda de Empleada	20.000.000
Donación al Pianista Ricardo Araujo	16.997.305
Gasto por Apoyo Logístico y Bienestar Social	48.000.000
Pago de transporte personalizado*	10.950.000
Gastos por Telefonía Celular	41.104.226
Pancartas en tela	21.859.000
Apoyo logístico	48.000.000
Asesoría financiera *	74.975.000
Transportes *	62.711.862
Compra celulares y tarjetas	108.000.000
Entrenamiento musical 6 días	1.075.000

* Monto anual

Ciertamente, con el pago de las expensas se pretendió garantizar la sostenibilidad de las Curadurías para prestar un servicio altamente especializado, lo cual en la práctica no tiene cabal cumplimiento, como lo muestra este cuadro, donde el Curador No. 4 reporta gastos que no apuntan a la optimización del servicio.

El actual sistema de expensas aplicado en el Distrito, conforme a la metodología diseñada por el otrora Ministerio de Desarrollo, cruzó dos variables fundamentales en una ecuación matemática: costos de operación de las Curadurías y actividad edificadora desagregada por estrato socioeconómico para vivienda y otros usos.

Con esa información, se llegó a un sistema de expensas de cargo fijo y cargo variable ligado al uso, los estratos socio económicos y los metros cuadrados de construcción. Sistema que es objeto de reproche, en cuanto se liquidan los ingresos del Curador directamente proporcionales a los metros cuadrados de construcción aprobados, lo que significa, que mientras más metros aprueben en una edificación, mayor es la remuneración del curador, esto constituye un estímulo perverso, dado que eventualmente se promueve y premia la ligereza en la aplicación de la norma urbanística para maximizar las áreas de construcción en los edificios, contradiciendo el sentido misional que aquellos deben cumplir.

Como lo muestra el siguiente cuadro, el sistema tarifario que hoy opera, basado en los factores de metraje hace que se incrementen vertiginosamente

cada año los ingresos de los Curadores y se atiende de manera prioritaria los grandes proyectos, con exclusión de los servicios a los pequeños proyectos de construcción.

EVOLUCIÓN DE LAS EXPENSAS (INGRESOS OPERACIONALES)			
(VALORES EN MILLONES DE PESOS)			
Vigencia Fiscal	2002	2003	2004
CURADURÍA No. 1	1.130.1	1.162.9	2.031.0
CURADURÍA No. 2	2.878.6	4.239.4	4.124.0
CURADURÍA No. 3	1.001.1	1.137.9	1.393.5
CURADURÍA No. 4	2.490.7	3.987.8	5.591.0
CURADURÍA No. 5		89.9	1.576.0
TOTAL	7.500.5	10.528.1	14.715.5

EVOLUCIÓN DE LOS GASTOS OPERACIONALES			
(VALORES EN MILLONES DE PESOS)			
Vigencia Fiscal	2002	2003	2004
CURADURÍA No. 1	852.6	1.039.4	1.461.5
CURADURÍA No. 2	2.012.8	2.537.7	3.697,0
CURADURÍA No. 3	839.6	974.7	1.277.0
CURADURÍA No. 4	2.350.9	3.348.8	5.517.6
CURADURÍA No. 5	0	115.4	1.289. 8
TOTAL	6.055.8	8.016.0	13.242,9

EVOLUCIÓN DE LA REMUNERACIÓN (UTILIDADES OPERACIONALES) (VALORES EN MILLONES DE PESOS)			
Vigencia Fiscal	2002	2003	2004
CURADURÍA No. 1	277.5	123.5	569.4
CURADURÍA No. 2	865.8	1.701.7	427.0
CURADURÍA No. 3	161.6	163.2	116.5
CURADURÍA No. 4	139.8	639.0	73.4
CURADURÍA No. 5	0	-25.4	286.3
TOTAL	1.444.7	2.602.1	1.472,6

EVOLUCIÓN DE LA REMUNERACIÓN PROMEDIO MENSUAL (VALORES EN MILLONES DE PESOS)			
Vigencia Fiscal	2002	2003	2004
CURADURÍA No. 1	23,1	10,3	47,5
CURADURÍA No. 2	72,2	141,8	35,6
CURADURÍA No. 3	13,5	13,6	9,7
CURADURÍA No. 4	11,7	53,3	6,1
CURADURÍA No. 5	0	-2,1	23,9
TOTAL	120,4	216,8	122,7

En efecto, estas cifras, dan cuenta que el sistema de expensas que actualmente rige, además de incrementar los costos de la construcción, evidencian lo desventajoso que ha resultado para el Distrito Capital el ejercicio desarrollado por las Curadurías Urbanas y lo productivo en términos económicos que resultó para este reducido número de particulares quienes aparentemente están revestidos de una autonomía omnímoda y absoluta que

los releva de toda responsabilidad por los perjuicios que causan a los ciudadanos y a la Administración con las eventuales irregularidades que cometen en el ejercicio de las funciones públicas asignadas.

En efecto, el Gobierno Nacional con la creación de la figura del Curador Urbano, se desprendió de una función que es propia de su esencia, como lo es la complementaria a la función pública de urbanismo prevista en el artículo 3° de la Ley 388 de 1997, para entregársela a estos particulares y dejó el peso de la responsabilidad por los riesgos en la prestación del servicio a cargo del propio Estado.

Lo anterior como quiera, que si bien es cierto, se predica que los Curadores Urbanos ejercen autónomamente sus funciones, lo que los hace responsables personal y patrimonialmente de sus actos, también lo es, que tal argumento, constituye una falacia, dado que frente a posibles daños antijurídicos causados a terceros con ocasión de sus decisiones no ajustadas a la ley, el primer encausado responsable es el propio Estado.

Esto significa que, con la creación de la citada figura, el Estado trasladó el ejercicio de una función pública de alta demanda, con ocasión de la cual los particulares que cumplen la función pública delegada perciben grandes ingresos y la Administración Distrital se quedó únicamente con la obligación de responder por la vigilancia y control del cumplimiento de las normas urbanísticas por parte de quienes no siempre la aplican con la observancia, seriedad y confiabilidad, exigidas. Control que si bien hasta la fecha está asignado por Ley al Alcalde Mayor, su resultado ha sido inocuo en la práctica, por la imposibilidad física y operativa para su ejercicio.

La obligación antes descrita, aunada a la competencia asignada de conocer por vía de apelación las decisiones de los Curadores, Recurso que fue delegado al Departamento Administrativo de Planeación Distrital, quien de los 291 recursos interpuestos entre 1998 al 2005 por las Curadurías Urbanas, ha confirmado 262, es decir el 90%, de los mismos, reflejando con ello que solamente en un 10% no compartió las decisiones tomadas por los Curadores Urbanos.

Estos hechos dan cuenta que la delegación de la función pública de operar la norma urbanística en manos de los particulares de la manera como fue concebida y plasmada en la Ley resulta ser muy favorable para éstos por los cuantiosos recursos públicos que perciben (Cuadro de Expensas) y desventajosa frente a los intereses del Estado, como quiera que el peso de la responsabilidad por los daños causados por los riesgos en la prestación del servicio a cargo de los curadores urbanos en últimas recae, en nuestro caso en el Distrito capital, toda vez que la función que éstos cumplen es pública y la figura en la actualidad no está dotada de un control y de un régimen de responsabilidad completos.

El desolador panorama mostrado con el funcionamiento de la figura del Curador, a lo largo de estos seis (6) años, exige que con prioridad el Despacho a su cargo lidere los cambios estructurales que ameritan esta figura, en orden a que se decida si se devuelven dichas funciones al Distrito, o si por el contrario, continúan en manos de los particulares, pero con toda la responsabilidad a su cargo y la implementación de los correctivos que depuren y la hagan eficaz, eficiente, respetada y respetable.

Luego es prioritario que la Administración Distrital ejerza de manera inmediata, un control efectivo a la gestión encomendada a los curadores urbanos, en orden (entre otras medidas) garantizar que éstos utilicen medios eficaces en la citación de los ciudadanos interesados en constituirse en parte dentro de la actuación administrativa, para que puedan interponer los recursos de la vía gubernativa contra los actos que resuelvan las solicitudes de licencias.

Además, preocupa a este Organismo de Control que el despacho a su cargo y el Departamento Administrativo de Planeación Distrital, como superior jerárquico (quien es competente para resolver los recursos de reposición) no han procedido en ningún caso conocido a hacer uso y de manera oficiosa de la revocatoria directa consagrada en el artículo 23 del Decreto No. 1052 de 1998. Aún tratándose de eventos de abrupta, abierta e incontrovertible actuación ilícita o fraudulenta, debidamente probada, que implique grave y actual quebranto jurídico (Artículo 73, num. 2 del C.C.A.)

Por las razones anteriormente expuestas, este Órgano de Control le solicita de manera respetuosa se sirva informar a este Despacho, en el término de veinte (20) días, sobre las acciones que adelantará la Administración a su cargo frente a las deficiencias detectadas, en orden a impedir la ocurrencia de los riesgos mencionados.

Atentamente,

ERNESTO TUTA ALARCON
Contralor Auxiliar de Bogotá