



37000-7100  
30 de marzo de 2005

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

Asunto: Control Fiscal de Advertencia por riesgo de generarse mayor detrimento, por el daño causado al patrimonio natural dadas las presuntas irregularidades en la gestión fiscal de los Curadores Urbanos, en relación con los Cerros Tutelares de la ciudad.-

Respetado señor Alcalde:

En ejercicio de la función constitucional y legal asignada a este Organismo de Control, es necesario poner en su conocimiento las presuntas conductas antijurídicas en que incurrieron algunos de los Curadores Urbanos, en desarrollo de la gestión fiscal en el otorgamiento de licencias de urbanismo y de construcción, causando detrimento al erario Distrital por el daño generado al patrimonio natural, que imponen a la administración distrital adoptar medidas efectivas, tendientes a evitar que el mismo sea mayor.

Lo anterior, como quiera que estas licencias se concedieron a predios ubicados en el Área de la Reserva Forestal Protectora “Bosque Oriental de Bogotá”, declarada como tal por el Instituto Nacional de los Recursos Naturales y del Ambiente INDERENA, mediante el Acuerdo 30 de 1976, el que fue aprobado por la Resolución Ejecutiva 76 de 1977, expedida por el Ministerio de Agricultura.

Sin duda alguna uno de los propósitos de la Constitución Política de 1991 fue el de facilitar las relaciones entre el Estado y los ciudadanos, transfiriendo tareas de la administración a los particulares, con el fin de evitar la pesada tramitomanía que ha proliferado por años en las oficinas públicas.

Es así, que con fundamento en lo consagrado en los artículos 123, 209 y 210 de la Carta Política y en el artículo 83 de la Ley 190 de 1995<sup>1</sup>, se expidió el

---

<sup>1</sup> “Mediante la cual se dictan normas para preservar la moralidad en la administración pública”

Decreto 2150 de 1995<sup>2</sup>, que creó la figura del Curador Urbano, como un particular con carácter de autoridad, a quien el Estado ha confiado la función pública de verificación del cumplimiento de las normas urbanísticas y de edificación vigentes aplicables en el Distrito, a través del otorgamiento de licencias.

De los antecedentes legislativos, vale la pena destacar que la finalidad de crear la figura del curador urbano fue la de encargar a un particular calificado la responsabilidad de realizar una función pública atribuida hasta ese entonces, a las oficinas de planeación municipal y Distrital.

Ahora bien, en relación con la viabilidad jurídica para sujetar la gestión de las curadurías urbanas al control fiscal que ejercen las Contralorías, la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado<sup>3</sup> señaló:

*“En consecuencia, los curadores urbanos son sujetos de control fiscal por parte de las contralorías territoriales, en tanto, liquidan, recaudan y manejan fondos públicos. Su calidad de sujeto de control fiscal está dada en virtud a lo dispuesto en la Constitución y en la ley 42 de 1993, y no en virtud de la Resolución Orgánica que expidió el Contralor General de la República para unificar el sistema de control. La competencia de las entidades de control del nivel territorial para ejercer el control fiscal sobre las curadurías deviene, entonces, de la Constitución y de la ley.”*

(...)

*“Los sistemas de control a la gestión de los particulares que cumplen funciones públicas, como es el caso de los curadores, permiten también evaluar la eficacia y eficiencia de la delegación, de manera que cuando se presenten desviaciones en la prestación de las mismas o que el resultado de la evaluación costo-beneficio no se adecue a las finalidades del servicio, el Estado pueda reasumir su prestación en beneficio del interés general.”*

---

<sup>2</sup> “Por el cual se suprimen y reforman normas, procedimientos o trámites innecesarios de la Administración Pública”

<sup>3</sup> Concepto del tres (3) de Febrero de 2005, Consejero Ponente: Gustavo Aponte Santos

Este Ente de Control ha evidenciado que, pasado el fragor de la novedad de la figura del Curador Urbano, la mayor eficiencia buscada en los trámites del licenciamiento urbano perseguida con la creación normativa, no ha sido ajena a distintos cuestionamientos que requieren de una amplia reflexión por parte de la Administración Distrital sobre los vínculos y relaciones que subyacen en la actuación de los curadores, que seguramente la conducirá a proponer en el escenario que corresponda un replanteamiento o ajuste de la figura con miras a lograr la optimización de su papel dentro del desarrollo urbanístico de la ciudad.

Es así que seis (6) años después de la puesta en funcionamiento de las Curadurías Urbanas, la ciudadanía reprocha el desorden en el crecimiento y desarrollo de la ciudad, por la autonomía de que gozan, así como por el sistema de expensas y lo inocuo que resulta el control que se ha impartido a sus actuaciones.

Además, la Ley 388 de 1997 determina que el ordenamiento territorial constituye una función pública, fundamentada en unos principios claros de carácter constitucional, tales como la función social y ecológica de la propiedad, prevalencia del interés general sobre el particular y distribución equitativa de cargas y beneficios. De ahí que la curaduría urbana implica el ejercicio de una función pública para la verificación del cumplimiento de las normas urbanísticas y de edificación vigentes en el Distrito, a través del otorgamiento de licencias de urbanización y de construcción.

En la vigilancia de la gestión fiscal que adelantan los curadores urbanos, se observó que algunos de ellos a la hora de decidir sobre el otorgamiento de las licencias parecen olvidar la naturaleza reglada de las mismas, en virtud de la cual deben ceñirse estrictamente a la comprobación de la conformidad o disconformidad de la actividad proyectada por el solicitante, con las disposiciones aplicables, sin que les esté permitido en los casos de ausencia de normas exactamente aplicables a una situación o de contradicciones en la normativa urbanística, la facultad de interpretación, la cual corresponde a las autoridades de planeación, por disposición expresa del artículo 102 de la Ley 388 de 1997.

Observa esta Contraloría, que lo anterior en parte es atribuible a la ausencia de dirección en la administración y a la falta de una correcta coordinación entre las curadurías, las oficinas de planeación y de control urbano, lo cual genera conflictos de autoridad y extralimitación en el ejercicio de sus funciones; circunstancia que está siendo eventualmente ignorada por los operadores de la norma urbanística, con lo cual se vulnera el sentido teleológico de los actos administrativos.

El Despacho a su cargo debe tener presente que las Curadurías Urbanas hacen parte de una estructura superior que busca el desarrollo ordenado de la ciudad conforme a las normas urbanísticas, lo cual exige una efectiva dirección, y una coordinación con las autoridades distritales para lograr el propósito buscado por la norma que le dio origen a esta figura y de esta manera impedir que las responsabilidades se diluyan y las actuaciones de los infractores se queden sin control, tanto es así como a la fecha no se conoce decisión de fondo para corregir estas situaciones, o proceso disciplinario o de responsabilidad civil o penal alguno, por no estar ajustado su comportamiento a la ley y a la norma urbana. Los curadores no pueden ser ruedas sueltas de la administración, y el papel del nominador no puede reducirse al mero acto del nombramiento, desconociéndose el deber de tutela que corresponde al jefe de la administración distrital.

Los hechos presuntamente irregulares evidenciados en desarrollo de la Auditoría Gubernamental con enfoque Integral, modalidad Especial a la Gestión adelantada por la Administración Distrital en el Manejo de los Cerros Orientales de Bogotá, sobre los cuales esta Contraloría desea llamar la atención, en orden a que se adopten las medidas tendientes a que no se siga generando daño al patrimonio natural, están relacionados con la degradación del Área de la Reserva Forestal Protectora “Bosque Oriental de Bogotá”, con ocasión del otorgamiento de manera ilegal de las siguientes licencias de urbanismo y de construcción por parte de algunos de los curadores urbanos de la época a predios ubicados en la citada zona:

CURADURÍA No. 2

Licencia No.	Fecha Expedición	Nombre del predio	Dirección
CU2-99078 Urbanismo	29 de abril de 1999	Luis Alberto Vega	
CU2-0154 Urbanismo	19 de mayo de 1997	Avenida Circunvalar	
LC98-2-0153	6 de mayo de 1998	Conjunto Residencial Bosques de Torca	Carrera 7 No. 245-60 Lote 37
LC2002-2-0091	13 de marzo de 2002	Bosques de Torca	Carrera 7 No. 245-60 Lote 11
03-2-0148	16 de julio de 2003	Altos de la Nueva Granada	Carrera 4 Este por Calle 68

CURADURIA No. 3

Resolución No.	Fecha Expedición	Nombre del Predio	Dirección
030003 Urbanismo	26 de marzo de 1997	Cerros del Castillo	Calle 57 No. 2-47 Este
LC-97-3-0155	25 de noviembre de 1997	Cerros del Castillo	Calle 57 No. 2-47 Este.

CURADURIA No. 4

Licencia No.	Fecha Expedición	Nombre del predio	Dirección
S03-4-0726 Prórroga (Urbanismo)	17 de diciembre de 2003	Mabruk	Calle 83 No. 2-50 Este
LC 03-4-0272	10 de marzo de 2003,	Bosques de Torca	Carrera 7 No.245-60 lote 15
00-4-0098	8 de febrero de 2000	Bosques de Torca	Carrera 7 No.245-60 lote 2
01-4-1298	31 de diciembre de 2001	Bosques de Torca	Carrera 7 No.245-60
LC97-5-0484	29 de agosto de 1997	Bosques de Torca	Carrera 7 No.245-60 lote 22
01-4-1106	6 de diciembre de 2001	Las Brisas	Carrera 7 No. 1ª-44 Sur
00-4-0645	30 de junio de 2000	San Jerónimo del Yuste	Calle 13 A - Sur Cra.17Este
LC04-4-0969	23 de julio de 2004	Cerro Verde	Tr.2E No. 67-50
01-4-0535	20 de junio de 2001	Brisas del Llano	Cra. 6D Este No. 115-17 Sur
LC03-4-0677	20 de junio de 2003	Bosques de Torca	Carrera 7 No.245-60 lote 13
LC03-4-0626	30 de mayo de 2003	Bosques de Torca	Carrera 7 No.245-60 lote 35
LC03-4-0698	13 de junio de 2003	Bosques de Torca	Carrera 7 No.245-60 lote 12
LC03-4-0329	21 de marzo de 2003	Bosques de Torca	Carrera 7 No.245-60 lote 23
LC98-3-0128	6 de mayo de 1998	Cerro Verde	Tr. 2E No. 67-50 Int.1
00-4-1042	10 de noviembre de 2000	Brisas del Llano	Carera 6C Este No. 115-16 Sur
LC03-4-0549	15 de mayo de 2003	Bosques de Torca	Carrera 7 No.245-60 lote 3
01-4-0861	21 de septiembre de 2001	San Jerónimo de Yuste	Diag. 14 Sur No. 19-80 Este

CURADURIA No. 5

Resolución No.	Fecha Expedición	Nombre del Predio	Dirección
03-5-0123	20 de agosto de 2003	San Jerónimo de yuste	Sector
CU5-0359	15 de noviembre de 2002	Torres del Metropolitan	Tr. 2 Este No. 77-76
CU5-0355	12 de noviembre de 2002	Bosques de Karón	Plancha No. J-13 y J-23
CU5-0238	21 de diciembre de 2001	Mabruk	Calle 83 No. 2-50 Este
CU5-0003	22 de enero de 1999	San Jerónimo de Yuste	

CU5-0056 Modificación	21 de febrero de 2000	San Jerónimo de Yuste	
CU5-0238	21 de diciembre de 2001	MABRUK	

En el presente caso, este Ente de Control reprocha la gestión adelantada por los Curadores 2, 3, 4 y 5, en ejercicio de sus cargos para la época de expedición de los correspondientes actos administrativos, dado que las citadas licencias fueron presuntamente otorgadas con inobservancia de la ley, en razón a que el uso del suelo allí dado, no responde al propósito inicial previsto en la norma mediante la cual se declaró a los Cerros Orientales como Área de Reserva Forestal Protectora.

Área Forestal Protectora, que de conformidad con lo previsto en el artículo 210 del Código Nacional de Recursos Naturales es “ (...) *la zona que debe ser conservada permanentemente con bosques naturales o artificiales, para proteger estos mismos recursos u otros naturales renovables.*” (Negrilla fuera de texto original)

En concordancia con la anterior disposición, el artículo 210 del mismo estatuto señala:

*“Si en un área de reserva forestal, por razones de utilidad pública o interés social, es necesario realizar actividades económicas que impliquen remoción de bosques o cambio en el uso de los suelos o cualquiera otra actividad distinta del aprovechamiento racional de los bosques, la zona afectada deberá, debidamente delimitada, ser previamente sustraída de la reserva (...).”*

En estos términos, es claro que aparentemente los curadores urbanos otorgaron las licencias anteriormente relacionadas sin que la autoridad ambiental competente hubiese sustraído de manera previa del Área de la Reserva Forestal Protectora “Bosque Oriental de Bogotá”, como lo exige la precitada disposición, los predios objeto de las mismas. Lo anterior, con mayor razón aún si se tiene en cuenta que la incorporación de algunos de estos predios al suelo urbano ordenada por la Administración Distrital, estaba condicionada al cumplimiento de este requisito.

En razón del daño ambiental que se ha venido causando a esta zona de manera permanente con conductas como las asumidas por los curadores

urbanos, se tiene que el área deteriorada de la Reserva Forestal Protectora denominada “Bosque Oriental de Bogotá”, ha perdido su potencial para desarrollar actividades relacionadas con la investigación básica y/o aplicada, educación ambiental, recreación pasiva, capacitación técnica y profesional en disciplinas afines con el medio ambiente y aprovechamiento doméstico del bosque, por cuanto la vegetación que existió en la zona objeto de las correspondientes licencias ha desaparecido.

Es así como, el valor económico de los bienes, servicios, funciones y atributos que generaba el bosque nativo dentro de esta zona presuntamente degradada con ocasión del otorgamiento de las licencias y ejecución de las correspondientes obras de urbanismo y de construcción, calculado tan sólo para el periodo comprendido entre el año 2000 y el año 2004, asciende a la suma de MIL CIENTO TRES MILLONES NOVECIENTOS OCHENTA Y SEIS MIL SETECIENTOS SESENTA Y SEIS PESOS CON 62/100 (\$1.103.986.776,62); valor resultante de la aplicación de la Técnica de Transferencia de Beneficios, propuesta en la Guía Metodológica para la Valoración Económica de Bienes y Servicios Ambientales y Recursos Naturales, adoptada mediante Resolución No. 1478 de 2003, expedida por el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial; el cual constituye el daño patrimonial generado al Tesoro Distrital, dada la lesión causada al patrimonio natural de la ciudad. Ello sin dejar de observar que se trata de una técnica de valoración del daño ambiental cuya dosimetría es bastante conservadora.

Con base en las consideraciones anteriormente señaladas y sin perjuicio de las demás acciones que puedan derivarse del ejercicio de la función Constitucional de Control Fiscal, esta Contraloría encuentra oportuno advertir a la Administración a su cargo para que adopte las medidas previstas en la Ley, en orden a impedir que los Curadores Urbanos continúen expidiendo licencias en las condiciones denunciadas y se genere un mayor detrimento al Tesoro Distrital por el daño ambiental causado en el Área de los Cerros Orientales de Bogotá, correspondiente a los servicios ambientales dejados de prestar por la no conservación del bosque nativo allí existente, a causa de excesos en el cumplimiento de las funciones públicas a ellos delegadas por el Estado.

No hay duda que si bien es cierto que el Estado ha confiado en los particulares la importante labor de estudiar, tramitar y expedir licencias de urbanismo y de construcción, también lo es, que de conformidad con lo previsto en el artículo 101 de la Ley 388 de 1997, modificado por el artículo 9º de la Ley 810 de 2003<sup>4</sup>,

---

4 “Por medio de la cual se modifica la Ley 388 de 1997 en materia de sanciones urbanísticas y algunas actuaciones de los curadores urbanos y se dictan otras disposiciones.”

el señor Alcalde es el superior jerárquico de los curadores urbanos del Distrito Capital, como quiera que es quien los nombra, califica sus servicios y es la instancia encargada de vigilar y controlar el cumplimiento de las normas urbanísticas por parte de aquéllos.

En consecuencia, es prioritario que la Administración a su cargo ejerza un control efectivo a la gestión encomendada a los curadores urbanos, como quiera que desde la entrada en escena de esta figura la mayor dificultad puesta en evidencia por la ciudadanía, la constituye la imposibilidad de que los denominados terceros determinados, en el caso del Decreto 1052 de 1998, los vecinos, propietarios, poseedores o tenedores de los predios colindantes, no pueden constituirse en parte de manera oportuna dentro de la actuación administrativa seguida para la expedición de las licencias para hacer valer sus derechos, toda vez que en la práctica su citación no se hace por medios eficaces, lo cual conlleva a que aquellos no puedan interponer los recursos de la vía gubernativa, impidiendo de esta manera que la Alcaldía Mayor o la dependencia competente tenga la oportunidad de revocar, modificar o aclarar las licencias otorgadas, si es el caso.

Por las razones anteriormente expuestas, este Órgano de Control le solicita de manera respetuosa se sirva informar a este Despacho, en el término de quince (15) días siguientes al recibo del presente oficio, sobre las acciones que de manera inmediata 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

Anexo: Informe Técnico

Proyectó: Ana Benilda Ramírez Bonilla, Profesional Especializado 335-04  
Revisó y aprobó: José A. Corredor Sánchez, Director Técnico Sectorial Recursos Naturales y Medio Ambiente



