



**Radicado No: 20221100045421**

**Fecha: 22-12-2022**

Bogotá D.C.,  
110

Señor

**CESAR ALBERTO RODRÍGUEZ PÁRAMO**

Secretario de Hacienda

[hacienda@villavicencio.gov.co](mailto:hacienda@villavicencio.gov.co)

Calle 40 No. 33 - 64 Centro, Edificio Alcaldía Piso 6  
Villavicencio, Meta

Referencia: Concepto 110.0107.2022  
SIA-ATC. 012022000967

*Temas: (i) Los curadores urbanos como sujetos control fiscal. (ii) De la cuota de fiscalización en el orden municipal*

Respetado Dr. Rodríguez,

La Auditoría General de la República recibió su requerimiento mediante correo electrónico del martes, 8 de noviembre de 2022, el cual fue radicado bajo No. 20222330027432 y SIA-ATC. No. 012022000967, en el que se realizan las siguientes consultas:

- «1. ¿A quién corresponde la elaboración de Acto Administrativo para el cobro de cuotas de fiscalización o auditaje? ¿A la Contraloría Municipal de Villavicencio o a la Alcaldía Municipal de Villavicencio?»
2. ¿De qué manera se lleva a cabo el cobro de cuotas de auditaje por parte de la Contraloría? ¿Cómo es liquidada y fijada la cuota de fiscalización?»
3. ¿Se puede configurar un detrimento patrimonial para la Administración Municipal por el no pago de las cuotas de auditaje por parte de las Curadurías 1 y 2, teniendo en cuenta que dichos dineros son transferidos al ente de control?»
4. ¿Por qué el ente de Control no inició cobro coactivo de dichos dineros a las Curadurías haciendo uso de lo dispuesto en el artículo 5º de la ley 1066 de 2006 y el artículo 98 de la ley 1437 de 2011?»
5. ¿Le es posible al Municipio cobrar los dineros que indicó el ente de control, teniendo en cuenta que no existe acto administrativo alguno en el que se fijen y liquiden los porcentajes aducidos? ¿No se incurriría en una extralimitación de funciones, máxime cuando se ha indicado que en ejercicio de la autonomía presupuestal de las contralorías territoriales la tarifa de control fiscal es liquidada y fijada por el contralor correspondiente de manera individual a cada sujeto de control?»

Antes de proceder a dar respuesta a lo planteado, debemos indicar que, teniendo en cuenta las funciones constitucionales y legales asignadas a la Auditoría General de la República, no puede este ente de control tener injerencia en la toma de decisiones que sean de competencia de las entidades vigiladas, ya que nos corresponde un control posterior y selectivo de su gestión fiscal; por tanto, nos abstenemos de emitir conceptos sobre asuntos o situaciones individuales o concretas que puedan llegar a ser sometidos a vigilancia; por lo tanto, se abordará el tema de manera general y abstracta.

Respecto a la función de la AGR, el sentido, alcance, delimitación y competencia del ejercicio del control fiscal en Colombia, la Corte Constitucional se pronunció entre otras en la Sentencia C-1176 de 2004, señalando: «Por disposición constitucional, la vigilancia de la gestión fiscal de la Contraloría General de la República le corresponde a la Auditoría, **sin que por tal circunstancia, ésta pueda convertirse en ente superior de aquella en cuanto al direccionamiento de la vigilancia y control fiscal**, pues la atribución constitucional conferida a la Auditoría solo se restringe a la vigilancia de la gestión fiscal de la Contraloría General, según así lo precisa la propia Constitución...» (Negrilla fuera de texto).

Por lo tanto, este Despacho para brindar elementos de juicio que contribuyan al debate académico y permitan al consultante dilucidar la problemática planteada traerá a colación las normas, jurisprudencia y doctrina referentes que se encuentra al alcance de todos, exponiendo algunas consideraciones jurídicas, para así emitir concepto de manera general y abstracta:

### 1. Los Curadores Urbanos como sujetos control fiscal

El Decreto-Ley 2150 de 1995 «Por el cual se suprimen y reforman regulaciones, procedimientos o trámites innecesarios existentes en la Administración Pública», establece:

«Artículo 49. LICENCIAS DE URBANISMO Y DE CONSTRUCCIÓN. (...)  
(...)»

A partir de los seis meses siguientes a la vigencia de este Decreto, los municipios y distritos con población superior a 100.000 habitantes deberán encargar la expedición de licencias de urbanización y construcción a curadores urbanos, quienes estarán obligados a dar fe acerca del cumplimiento de las normas vigentes aplicables en cada caso particular y concreto. (...)»

Así mismo la figura del curador urbano fue definida por medio del artículo 9 de la Ley 820 de 2003 que modificó el artículo 101 de la Ley 388 de 1997 en él que se dispuso:

«El curador urbano es un particular encargado de estudiar, tramitar y expedir licencias de parcelación, urbanismo, construcción o demolición, y para el loteo o subdivisión de predios, a petición del interesado en adelantar proyectos de parcelación, urbanización, edificación, demolición o de loteo o subdivisión de predios, en las zonas o áreas del municipio o distrito que la administración municipal o distrital le haya determinado como de su jurisdicción.

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 o municipio, a través del otorgamiento de licencias de urbanización y de construcción. (...)»

En ese sentido, por disposición del legislador, el curador urbano es un particular que cumple función pública, referente al otorgamiento de licencias de urbanización y de construcción previo el cumplimiento de las normas urbanísticas y de edificación del respectivo distrito o municipio, para aquellos casos de municipios y distritos con población superior a 100.000 habitantes.

Ahora bien, respecto a los Curadores Urbanos como sujetos de control fiscal, este despacho se pronunció al respecto en concepto 110.064.2019, precizando:

«El legislador es la autoridad competente para reglamentar el ejercicio de funciones públicas por parte de los particulares, y en ejercicio de la libertad de configuración que posee en esas materias, delimitó de manera expresa y clara la función pública asignada a los curadores urbanos, la cual se circunscribe de manera exclusiva a verificar el cumplimiento de las normas urbanísticas de los proyectos que los particulares someten a su consideración, sin que quepa al operador jurídico deducir de tal categoría normativa competencias implícitas o funciones complementarias distintas de las positivas contenidas en la propia materia urbanística.

La función pública del curador urbano se circunscribe a la verificación y la acreditación del pago del impuesto, siendo esa la única actividad exigible que puede ser configurada como gestión fiscal, y por lo tanto, es objeto de control fiscal y de eventuales responsabilidades de ese orden.»

Igualmente mediante Concepto 110.106.2022 esta oficina recientemente manifestó:

«i) Las expensas a cargo de los usuarios de los servicios prestados por los curadores urbanos en ejercicio de la función pública delegada por el legislador, al ser producto del poder impositivo del Estado y corresponder a una retribución por la prestación de un servicio público administrativo, constituyen una tasa, por lo tanto se catalogan como recursos públicos.

ii) Siendo el curador urbano un particular que ejerce funciones públicas por las cuales liquida, recauda y administra una tasa impuesta por el Estado (expensas por los servicios prestados), es sujeto de vigilancia y control fiscal por parte de la contraloría territorial de la jurisdicción para lo cual el contralor territorial respectivo, establecerá mediante acto administrativo la condición de sujeto de control de cada uno de los curadores urbanos de su jurisdicción.»

En concordancia, la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, determinó en concepto 1624 de 2005, lo siguiente:

«Con fundamento en lo expuesto, la conclusión de la Sala es que los recursos que perciben las curadurías urbanas para recuperar los gastos operativos y de funcionamiento de la curaduría son ingresos públicos cuyo pago por particulares se realiza en razón de la prestación de un servicio de naturaleza administrativa y del orden municipal.

El curador urbano no sólo liquida, sino que recauda y administra los recursos producto de la tasa fijada por el legislador, con el fin de aplicarlos a las necesidades del servicio, es decir, a cubrir los costos de la operación de la curaduría y la remuneración que le corresponde por el ejercicio de sus funciones, tal y como se expuso en la resolución citada 687 de 1998, por la cual se adoptó la metodología para el cálculo

del cargo fijo "a" y del cargo variable "b". Atribuciones que en concepto de la Sala se enmarcan dentro de la definición de gestión fiscal de la ley 610 de 2000.

Así las cosas, el curador urbano deberá aplicar los recursos recaudados a cubrir los costos fijos y variables que se generan en el trámite de las licencias, y a realizar las inversiones necesarias que garanticen la eficiencia y la calidad del mismo. En estos términos, el curador con los recursos que percibe de la función pública encomendada tiene, entre otras obligaciones, las relativas al personal que contrate y el dotar a la curaduría de sistemas para el manejo oportuno de la información con las demás autoridades urbanísticas.»

De lo expuesto se colige que los curadores urbanos en ejercicio de la función pública referente al otorgamiento de licencias de urbanización y de construcción previo el cumplimiento de las normas urbanísticas y de edificación del respectivo distrito o municipio, son sujetos de control fiscal por parte de las contralorías territoriales, teniendo en cuenta que, de acuerdo con la facultad dada por el legislador, estos liquidan, recaudan y manejan fondos públicos.

## 2. De la cuota de fiscalización en el orden municipal

El parágrafo del artículo 2 de la 1416 de 2010, mediante la cual se fortaleció al ejercicio del control fiscal, estableció lo siguiente:

«Parágrafo. Las entidades descentralizadas del orden distrital o municipal deberán pagar una cuota de fiscalización hasta del punto cuatro por ciento (0.4%), calculado sobre el monto de los ingresos ejecutados por la respectiva entidad en la vigencia anterior, excluidos los recursos de créditos; los ingresos por la venta de activos fijos; y los activos, inversiones y rentas titularizados, así como el producto de los procesos de titularización.

A partir de la vigencia 2011 los gastos de las Contralorías Municipales y Distritales, sumadas las transferencias del nivel central y descentralizado, crecerán porcentualmente en la cifra mayor que resulte de comparar la inflación causada en el año anterior y la proyectada para el siguiente por el respectivo distrito o municipio. Para estos propósitos, el Secretario de Hacienda distrital o municipal, o quien haga sus veces, establecerá los ajustes que proporcionalmente deberán hacer tanto el nivel central como las entidades descentralizadas en los porcentajes y cuotas de auditaje establecidas en el presente artículo.»

En ese sentido, la cuota de fiscalización es un tributo especial que debe ser pagado por los sujetos de control a fin de contribuir a la financiación de la función pública de vigilancia y control fiscal.

Ahora bien, respecto del procedimiento para liquidar, en aplicación de la citada norma se consagra el deber de pagar una cuota de fiscalización hasta del punto cuatro por ciento (0.4%). calculado sobre el monto de los ingresos ejecutados en la vigencia anterior, excluidos los recursos de créditos, los ingresos por la venta de activos fijos y los activos, inversiones y rentas titularizados, así como el producto de los procesos de titularización; en el caso de los curadores urbanos, dicho monto se calculará con base en los ingresos percibidos por concepto de las expensas recibidas por la respectiva curaduría en el respectivo periodo.

Al respecto, la Contraloría General de la República en reciente concepto CGR-OJ-067-2022, concluyó:

«5.1. El cobro de la cuota de fiscalización debe realizarlo cada contraloría a sus correspondientes sujetos de control fiscal mediante acto administrativo. Si el pago del llamado tributo especial no se realiza oportunamente, habrá lugar al cobro de intereses moratorios y al cobro coactivo.»

5.2. Con fundamento en lo dispuesto en el artículo 352 Constitucional y el Decreto 111 de 1996, la programación, preparación, elaboración, presentación, aprobación, modificación y ejecución de las apropiaciones de las contralorías y personerías distritales y municipales se regirán por las disposiciones contenidas en las normas orgánicas del presupuesto de los distritos y municipios que se dicten de conformidad con la Ley Orgánica del Presupuesto o de esta última en ausencia de las primeras.

5.3. El pago de la cuota de fiscalización es una obligación que recae en los sujetos de control fiscal, cuyo incumplimiento genera la obligación para el órgano de control fiscal de iniciar el respectivo proceso administrativo sancionatorio, de hacer el respectivo traslado a la Jurisdicción Coactiva, y de informar a la Procuraduría General de la Nación.

5.4. La fórmula para el cálculo de la cuota de fiscalización es la expresamente señalada en los artículos 1 y 2 de la Ley 1416 de 2010. Debe tenerse en cuenta lo estipulado en el artículo 97 de la Ley 715 de 2001, en relación con el Sistema General de Participaciones.

5.5. El pago de la cuota de fiscalización debe efectuarse en los términos señalados por la respectiva contraloría, la cual tiene la obligación de realizar su cobro mediante la expedición del respectivo acto administrativo dirigido a cada uno de sus sujetos de control fiscal y que tendrá que ser debidamente notificado, y en el que deberá indicar, entre otros aspectos, el total de la cuantía de la cuota y la forma de pago.»

En concordancia a lo anterior, este Despacho en Concepto 110.052.2020 indicó entre otras cosas lo siguiente:

«iv) El valor de la cuota fiscal es fijado con efectos a 1º de enero de cada vigencia para cada uno de los sujetos de vigilancia de la respectiva contraloría mediante acto administrativo en el cual igualmente se establece, entre otros, la forma y término para su pago.

v) De no darse el pago en los términos y oportunidad establecida por el respectivo acto administrativo, se deberá adelantar la gestión correspondiente a través del cobro por jurisdicción coactiva, el cual conlleva necesariamente el cobro de intereses moratorios. (...)»

En ese sentido, corresponde concluir que el respectivo ente de control fiscal territorial debe expedir el Acto Administrativo que fija la cuota de fiscalización a la entidad descentralizada, así como la declaración de incumplimiento en caso de que no se efectuó el pago en los términos correspondientes; de igual forma, es la contraloría territorial la responsable de realizar el cobro coactivo de la obligación.

En los anteriores términos consideramos atendidas sus inquietudes, esperando haber dado claridad sobre las mismas. El presente concepto se emite en los términos del artículo 28 de la Ley 1437 de 2011 (CPACA) sustituido por el artículo 1º de la Ley 1755 de 2015 2015 "Por medio de la cual se regula el Derecho Fundamental de Petición y se sustituye un título del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo", con carácter orientador tal como lo determina la Sección Cuarta de la Sala de lo Contencioso Administrativo de Consejo de Estado en Auto del 19 de mayo de 2016 dentro del expediente radicado 20392 - 25000-23-37-000-2012-00320-01:

"...el artículo 253 del Decreto 01 de 1984 (hoy regulado en términos similares por el artículo 28 de la Ley 1437 de 2011) prevé la consulta como una forma de ejercer el derecho de petición. La respuesta que da la administración se llama concepto y, en general, nace de la obligación de atender solicitudes de información sobre las materias que tiene a cargo. **Los conceptos sirven para orientar a los asociados sobre alguna cuestión que puede afectarlos. Pero eso no indica que siempre se trate de una manifestación unilateral de voluntad y, por ende, capaz de producir algún efecto jurídico general y abstracto. De hecho, los conceptos que emite la administración en relación con las materias que tienen a cargo no comprometen su responsabilidad 'ni serán de obligatorio cumplimiento o ejecución'**" (Negrilla fuera de texto)

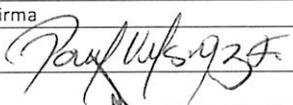
Para este Despacho es importante conocer la percepción sobre la atención brindada, para lo cual, adjunto a la presente encontrará un formato de encuesta para que lo diligencie y nos lo remita a la dirección de correspondencia Calle 26 # 69-76, Ed. Elemento, Torre 4 (Agua), Pisos 17 y 18 Bogotá, Cundinamarca o a los correos electrónicos [juridica@auditoria.gov.co](mailto:juridica@auditoria.gov.co) y [pavelasquez@auditoria.gov.co](mailto:pavelasquez@auditoria.gov.co). Si para usted resulta más cómodo, también puede diligenciarla de manera virtual a través de nuestra página web [www.auditoria.gov.co](http://www.auditoria.gov.co) ingresando por el botón SIA, seleccionando la opción SIA ATC ATENCIÓN AL CIUDADANO, estando allí, seleccione el botón Encuesta de Satisfacción e ingrese los dígitos del código SIA-ATC que aparecen en la referencia de la presente comunicación y las contraseñas ef3d8b48, también puede consultar su solicitud seleccionando el botón Consultar Solicitud ingresando igualmente el mismo código SIA-ATC y contraseña.

Cordial saludo



**PABLO ANDRÉS OLARTE HUGUET**  
Director Oficina Jurídica

Anexo: Formato encuesta de satisfacción

	Nombre y Apellido	Firma	Fecha
Proyectado por:	Paula Andrea Velásquez Ferreira		19/12/2022
Revisado por:	Pablo Andrés Olarte Huguet		19/12/2022
Aprobado por:	Pablo Andrés Olarte Huguet		19/12/2022

Los arriba firmantes declaramos que hemos revisado el documento y lo encontramos ajustado a las normas y disposiciones legales vigentes y por lo tanto, bajo nuestra responsabilidad lo presentamos para la firma.