



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

16000-

PARA: MARÍA GLADYS VALERO VIVAS
Directora de Control Sector Urbano

DE: DIRECTOR OFICINA ASESORA JURÍDICA.

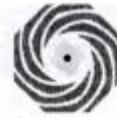
REF: Resolución Reglamentaria No. 009 de 8 de abril de 2010

Su consulta va dirigida a que esta Oficina Jurídica se pronuncie sobre la forma de tasación de las multas que la Contraloría imponga a los Curadores Urbanos dentro de los Procesos Administrativos Sancionatorios Fiscales que contra ellos se están adelantando.

Sobre el particular, sea lo primero señalar que los antecedentes constitucionales de la atribución de las Contralorías para imponer multas a sus sujetos de control y vigilancia se encuentran en el numeral 5 del artículo 258 superior, en concordancia con el artículo 272 idem, que atribuye a los contralores la facultad de establecer la responsabilidad fiscal que se derive de la gestión fiscal y la de imponer las sanciones pecuniarias que sean del caso. En relación con las llamadas sanciones pecuniarias, que como declaró la H. Corte Constitucional, no son sanciones disciplinarias sino medidas correctivas, la Ley 42 de 1993, consagra tres clases de sanciones:

- a) La de amonestación (artículo 100, L.42/93),
- b) La multa, como medida coercitiva y no como sanción según interpretación de la Corte Constitucional. (artículo 101 ibidem),
- c) La remoción o suspensión, como simple medida cautelar. (Artículo 102 ejusdem)¹.

¹ El artículo 102 de la ley 42 de 1993, solo se refiere a un caso específico y se limita a los servidores públicos. Transcribimos: "**Artículo 102:** Los contralores, ante la renuencia en la presentación oportuna de las cuentas o informes, o su no presentación por más de tres (3) periodos consecutivos o seis (6) no consecutivos dentro de un mismo periodo fiscal, solicitarán la remoción o la terminación del contrato por justa causa del servidor público, según fuere el caso cuando la mora o la renuencia hayan sido sancionadas previamente con multas.". **Dicha restricción**, además de estar referida a un particular evento y no a los restantes casos que pueden llevar a imponer la medida cautelar (no sancionatoria) prevista numeral 8 del artículo 268 superior, no aplica a la figura de los Curadores Urbanos no reputados como tales, según ratifica la Corte Constitucional en la sentencia C-984 de 2010. Por lo que por tratarse de una estipulación restrictiva relativa a una medida correctiva, su aplicación es igualmente restringida y no afecta el instituto



En lo concerniente a las conductas competencia de las contralorías que determinan como efecto la imposición de la **medida correccional de multa a la que se refiere su consulta, siendo éstas materia exclusiva de la ley**, el Congreso de la República al expedir la Ley 42 de 1993, la estableció en su artículo 101 que nos permitimos transcribir.

Artículo 101: Los contralores impondrán multas a los servidores públicos y particulares que manejen fondos o bienes del estado, hasta por el valor de cinco (5) salarios devengados por el sancionado a quienes no comparezcan a las citaciones que en forma escrita les hagan las contralorías; no rindan las cuentas e informes exigidos o no lo hagan en la forma y oportunidad establecidos por ellas, incurran reiteradamente en errores u omitan la presentación de cuentas e informes, se les determinen glosas de forma en la revisión de sus cuentas, de cualquier manera entorpezcan o impidan el cabal cumplimiento de las funciones asignadas a las contralorías o no les suministren oportunamente las informaciones solicitadas; teniendo bajo responsabilidad asegurar fondos, valores o bienes no lo hicieren oportunamente o en la cuantía requerida, no adelanten las acciones tendientes a subsanar las deficiencias señaladas por las contralorías; no cumplan con las obligaciones fiscales y cuando a criterio de los contralores exista mérito suficiente para ello.

Parágrafo: Cuando la persona no devengare sueldo la cuantía de la multa se determinará en términos de salarios mínimos mensuales, de acuerdo con la reglamentaciones que expidan las contralorías.

El antedicho parágrafo fue declarado **inexequible** por la Corte Constitucional, en la sentencia C-484 de 2000. Y de conformidad con lo ordenado por el artículo 243 superior, “Los fallos que la Corte dicte en ejercicio del control jurisdiccional **hacen tránsito a cosa juzgada**” y “**Ninguna autoridad podrá reproducir el contenido material del acto jurídico declarado inexequible por razones de fondo**, mientras subsistan en la Carta las disposiciones que sirvieron para hacer la confrontación entre la norma ordinaria y la Constitución”.

constitucional de la suspensión que procede en general contra quienes manejen y administren recursos públicos, con independencia de si se trata de particulares (Vr y Gr. Contratistas, interventores, depositarios o curadores) o de servidores públicos. Su fundamento constitucional, son los artículos superiores 267, **268**, 272, la ley 42 de 1993 sobre control fiscal, la ley 810 de 2003, el Decreto ley 2150 de 1995, y 1052 de 1998 y 352 de 2002; acorde con todo ello, la Resolución 32 de 26-08-2004 y jurisprudencias coincidentes de las altas Cortes que no admiten discusión.



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

En acatamiento del expreso precepto constitucional, con fundamento en la Resolución Reglamentaria No. 009 de 8 de abril de 2010, expedida por el Contralor de Bogotá, no es dable aplicar a quienes no devenguen salario, las multas previstas en el artículo 101 de la Ley 42 de 1993.

Expulsado de la vida jurídica el párrafo transcrito, cabe preguntarse si el inciso primero del artículo 101 al incluir a los **particulares** como sujetos pasivos de la multa, permitiría aplicarlas a los Curadores Urbanos cuando se les pueda atribuir las conductas allí descritas. Y por cuanto para la imposición de la **cuantía** a cargo de quien soporta la medida correccional, la norma la refiere al límite máximo a cinco (5) salarios **devengados** por el sancionado, es preciso establecer si las expensas devengadas por los Curadores Urbanos pueden responder a la noción de salario según las voces de nuestro ordenamiento jurídico positivo y la interpretación de las altas corporaciones judiciales colombianas.

A nuestro juicio el artículo 101 utiliza indistintamente las nociones de sueldo y salario, sin embargo la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, en concepto reciente No. 1393 del 18 de julio de 2002, ha consignado las diferencias entre ambas nociones, así:

"El **sueldo**⁶, tal y como lo precisó esta Sala en Consulta 705 de 1995, es una **noción restringida** que coincide con la asignación básica fijada por la ley para los diversos cargos de la administración pública, mientras que el **salario** es una noción amplia que comprende todas las sumas que habitual y periódicamente recibe el empleado como retribución por sus servicios.

La **asignación básica** correspondiente a cada empleo, según el artículo 13 del decreto 1042 de 1978, está determinada por sus funciones y responsabilidades, así como por los requisitos de conocimientos y experiencia requeridos para su ejercicio, según la *denominación y el grado establecidos en la nomenclatura y la escala del respectivo nivel*".

La noción jurídica de **sueldo como lo precisó la Sala de Consulta y Servicio Civil en concepto 705 de 1995** es una noción más restringida que la de salario y está referida a la **asignación básica fijada por la ley para cada cargo público**. Partiendo de esta noción restringida es claro que de las expensas pagadas por los usuarios de las licencias otorgadas por los curadores urbanos, después de descontados los gastos de la gestión, cuyo valor restante es el que corresponde a la retribución del curador, no responde al concepto de sueldo, y adicionalmente, el cargo de dichos profesionales no está inserto dentro de la nomenclatura, escala salarial ni nivel de planta de personal alguna, como debería estarlo de devengar *sueldo o salario* a cargo del Estado.



Ahora bien, en concepto radicado bajo el número **1.518 de 11 de septiembre de 2003**, C.P. Dra Susana Montes de Echeverry, la mencionada Sala trae a colación entre otras las siguientes nociones de salario:

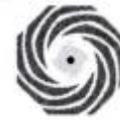
1 Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil . *Concepto radicado bajo el número: 954 del veintiuno (21) de febrero de mil novecientos noventa y siete (1997). "De conformidad con la ley, constituye salario no solo la remuneración ordinaria, fija o variable, sino todo lo que recibe el trabajador en dinero o en especie como contraprestación directa del servicio, sea cualquiera la forma o denominación que se adopte, como primas, sobresueldos, bonificaciones habituales, valor del trabajo suplementario o de las horas extras, valor del trabajo en días de descanso obligatorio, porcentajes sobre ventas o comisiones. Según jurisprudencia coincidente de esta corporación y de la Corte Suprema de Justicia se requiere: que exista una relación laboral; que la suma recibida corresponda a la contraprestación que el empleador debe al trabajador no sólo por la prestación de sus servicios sino por el hecho de ponerse bajo la permanente subordinación del primero; que no corresponda a una gratuidad o mera liberalidad del empleador y que, además no sea habitual, y que constituya un ingreso personal del trabajador y, por tanto, que no corresponda a lo que éste recibe en dinero o en especie para desempeñar a cabalidad las funciones encomendadas por el empleador. (Negrilla fuera del texto original).*

Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativa. *Sentencia 4635 del 7 de abril de 1994. Expediente No. 4635. Sección Cuarta.- "En la medida en que el pago se haga regularmente en forma habitual o que, aún cuando se efectúe por única vez, **exista obligación de pagarlo**, (entiéndase a cargo del empleador- Paréntesis fuera de texto) constituye retribución del servicio y por lo tanto es salario".*

Corte Constitucional. *Sentencia. 1218/01. (...) "la doctrina y la jurisprudencia del Consejo de Estado, afirman que, para el sector público, el concepto de salario comprende todas las sumas que habitual y periódicamente recibe el empleado como retribución a sus servicios, tales como primas, sobresueldos, bonificaciones, gastos de representación, etc., adicionales a la asignación básica fijada por la ley para los diferentes cargos".*

Respecto de la retribución recibida por los Curadores Urbanos, como bien lo señala su consulta, en el parágrafo 2º. del artículo 118 del Decreto 1469 de 2010, quedaron expuestas las diferencias existentes entre las *expensas* que constituyen la remuneración de dichos profesionales y las características incitas a la noción de salario. Transcribimos:

"Parágrafo 1. *El pago del curador urbano del cargo fijo "CF" establecido en el numeral 1 del artículo 118 del presente decreto siempre se destinará a cubrir los gastos que demande la prestación del servicio.*



Parágrafo 2. Las expensas reguladas en el presente decreto son únicas y serán liquidadas por el curador urbano y pagadas a este por el solicitante del trámite o la licencia, en los términos que se establecen en los artículos siguientes...

Mientras que tradicionalmente y universalmente se ha entendido el salario como la remuneración de **la actividad personal desarrollada por el trabajador que se encuentra al servicio de un empleador o patrono**, y con quien corresponde **una relación de trabajo de continua dependencia**, considerándose entonces que todo pago efectuado de manera habitual al trabajador como contraprestación de dicha actividad, **constituye salario**².

Los conceptos de relación laboral, dependencia y subordinación al patrono, horario establecido, contraprestación que el empleador debe al trabajador, así como los de escala salarial, nomenclatura del cargo, nivel ejecutivo, asesor, directivo, operativo, etc, son todos ajenos a la función pública que desempeña el curador urbano, con independencia y corriendo con los gastos de la infraestructura privada que su labor demanda.

Igualmente al concepto de honorarios o de expensas que se da a la remuneración del Curador Urbano por el servicio prestado no son aplicables ninguna de los factores salariales de que trata el artículo 2º. del Decreto 2712 de 1999 para efectos de la liquidación de cesantías tanto de los empleados públicos como los trabajadores oficiales, *siempre y cuando hayan sido autorizados mediante norma de carácter legal*, auxilio que tampoco devenga el Curador Urbano, que relacionamos: a) *Asignación básica mensual*, b) *Gastos de representación*; c) *Prima técnica, cuando constituye factor de salario*; d) *Dominicales y feriados*; e) *Horas extras*; f) *Auxilio de alimentación y transporte*; g) *Prima de navidad*; h) *Bonificación por servicios prestados*; i) *Prima de servicios*; j) *Viáticos que reciban los empleados públicos o trabajadores oficiales, cuando se hayan percibido por un término no inferior a ciento ochenta días en el último año de servicio*; k) *Prima de vacaciones*, ni tampoco los establecidos para los particulares en el código sustantivo de trabajo.

Téngase además presente que cuando la Presidencia de la República, siendo primer mandatario Ernesto Samper, expidió el Decreto 2150 de 1995 que creó la figura del Curador Urbano, se dejó expresado que en las ciudades mayores de 100.000 habitantes, las licencias de construcción y urbanismo serían expedidas por un Curador Urbano, **quien tendría su propia infraestructura privada, HONORARIOS regulados por un decreto reglamentario y respondería por las faltas que cometiera ante el municipio.** (Ver discusiones previas a la expedición de la ley 388 de 1997, primera ponencia).

² Nota a Decretos 2663 y 3743 de 1961 adoptados por la Ley 141 de 1961.



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ. D.C.

Siendo el Curador Urbano un particular que ejerce funciones públicas sin adquirir por esto la calidad de Servidor Público, traemos también a colación el Concepto de **Salario** establecido en el Código Sustantivo del Trabajo en varios conceptos de la Sala de Consulta, a fin de demostrar que tampoco se puede incluir en ese. "El salario³ "... aparece (...) como la remuneración social más inmediata o directa que el trabajador recibe por la transmisión que hace de su fuerza de trabajo **para ponerla a disposición del empleador**"⁴. En efecto, según el artículo 127 del Código Sustantivo de Trabajo (subrogado por el artículo 14 de la ley 50 de 1990) "constituye salario no sólo la remuneración ordinaria, fija o variable, sino **todo lo que recibe el trabajador** en dinero o en especie como contraprestación directa del servicio, sea cualquiera la forma o denominación que se adopte, como primas, sobresueldos, bonificaciones habituales, valor del trabajo suplementario o de las horas extras, valor del trabajo en días de descanso obligatorio, porcentajes sobre ventas y comisiones." En similar sentido el artículo 42 del decreto 1042 de 1978 establece que "además de la asignación básica fijada por la ley para los diferentes cargos, del valor del trabajo suplementario y del realizado en jornada nocturna o en días de descanso obligatorio, **constituyen salario todas las sumas que habitual y periódicamente recibe el empleado como retribución por sus servicios.**"⁵⁻³

En las sentencias de 7 de abril de 1994, 21 de abril de 1995, Sala de Casación Laboral, y la del 13 de octubre de 1989 de la Sección Cuarta, la Corte Suprema de Justicia, al referirse al salario, dejó dicho que es obligación que exista una relación laboral; que la suma percibida corresponda a la contraprestación que el empleador debe al trabajador, no sólo por la prestación de sus servicios sino por el hecho de ponerse bajo la permanente subordinación del primero y que constituya un ingreso personal del trabajador y, por tanto, que no corresponda a lo que éste recibe en dinero o en especie para desempeñar a cabalidad las funciones encomendadas por el empleador.

³ 3 "(Del lat. Salarium, de sal, sal.)m. Estipendio, remuneración de un trabajo o servicio.// 2. En especial, cantidad de dinero con que se retribuye a los trabajadores manuales." (Diccionario de la Lengua Española, vigésima edición, 1984). 4 Sentencia del 12 de febrero de 1993, Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Laboral, Magistrado Ponente Dr. Hugo Suescún Pujols. 5 Esta Sala en Consulta del 6 de diciembre de 1967 dijo: "Tanto en el sector público como en el privado, debe considerarse como **sueldo o salario para los efectos legales**, toda retribución cuya naturaleza sea, por su habitualidad, propósito y circunstancias, la de **remunerar los servicios personales del trabajador** en beneficio directo y principal de éste, aunque otra sea su denominación y el pago se descomponga en diferentes partidas." En consultas 705 de 1995 y 785 de 1996, también se estudió el tema.



CONTRALORÍA DE BOGOTÁ, D.C.

Contrario sensu, como se ha reiteradamente indicado⁴, los Curadores Urbanos son responsables de expedir las licencias de construcción después de verificar que los constructores cumplen con las regulaciones exigidas. Para este efecto, los Curadores Urbanos tienen que crear un equipo de expertos, es decir, ingenieros, arquitectos y abogados. **Los sueldos y los gastos de los Curadores Urbanos no son pagados por el gobierno, sino que estos funcionarios se financian con las tarifas que cobran por los trámites de expedición de las licencias de construcción.**

Son los curadores y no el Estado, quienes vinculan, remuneran y costean el servicio y la actividad laboral de sus empleados.; obtienen remuneración de los usuarios y no del Estado y se constituyen responsables, personal y patrimonialmente, del buen funcionamiento del servicio. Como particulares que son, ejercen en forma independiente la función pública por un interés propio y a su propio riesgo y beneficio.

El curador urbano es autónomo en el ejercicio de sus funciones y responsable disciplinaria, fiscal, civil y penalmente por los daños y perjuicios que causen a los usuarios, a terceros o a la administración pública en el ejercicio de su función pública, pero su gestión es objeto de vigilancia y control por el Estado por su condición de gestores fiscales con arreglo a lo previsto en la Ley 610 de 2000. Pero su autonomía no es absoluta y los actos administrativos que expidan pueden ser revocados por las oficinas o secretarías de planeación distrital o municipal por aplicación del artículo 69 del Código Contencioso Administrativo.

Podría aducirse que la Ley 42 de 1993, fue expedida antes de la creación de la figura del Curador Urbano, creada por el Decreto 2150 de 1995, y que esta fue la razón por la cual no incluyó la remuneración del Curador conocida como expensas en orden de darle efectividad coercitiva a través de la imposición de multas como medida administrativa, distinta de la sanción competencia de PGR, a fin de darle cumplimiento real al mandato constitucional contenido en el numeral 5 del artículo 268 superior que prevé la imposición de multas a los sujetos de control fiscal por parte de las contralorías. Y así mismo que respecto de los llamados Procesos Administrativos Sancionatorios Fiscales, el Acuerdo 361 de 2009 expedido por el Concejo de Bogotá, atribuye al Despacho del Contralor de Bogotá, a las Direcciones Sectoriales de Fiscalización y a la Dirección de Responsabilidad Fiscal y Jurisdicción Coactiva las funciones de adelantar procesos sancionatorios e imponer las sanciones a los sujetos de control, según las causales de ley.

⁴ Contraloría de Medellín.



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

Sin embargo, las facultades de reglamentación de los Concejos Municipales y de los órganos de control tiene que ajustarse al marco jurídico establecido por la Ley tanto en materia de infracciones como de su penalización, como claramente lo puso de manifiesto la Corte Constitucional en Sentencia C-505 de 2002, se pronunció al respecto y enfatizó que ***“la facultad reglamentaria del contralor tampoco puede extenderse a la reglamentación del monto de la sanción fiscal, puesto que el artículo 124 de la Carta expresamente dispone que corresponde a la ley determinar la responsabilidad de los servidores públicos. Además, por regla general, el principio de legalidad exige que, en materia sancionadora, la ley señale no sólo la infracción que reprocha sino también la sanción y su monto, ya sea determinado o determinable (C.P. art. 29). Ahora bien, es cierto que el principio de legalidad no excluye el reglamento en materia sancionadora (C.P. art 123), pero sin embargo, aquel no puede ser independiente y autónomo de la regulación legal.*”**

La honorable Corte Constitucional en sentencia de Casación 768 de 1998, había dejado también dicho en lo concerniente a la preexistencia de la norma que la conducta debe encontrarse descrita *“de manera clara, precisa y suficiente, acerca de la conducta o del comportamiento ilícito así como de los efectos que se derivan de éstos, o sea la sanciones...”*.

Como el principio de tipicidad exige la determinación clara y unívoca de la conducta constitutiva de infracción y su penalización, no habrá tipicidad cuando se tiene que acudir a interpretaciones extensivas para poder aplicar la sanción. Los elementos de la sanción tienen que estar dados, no se traducen, toda vez que las normas que describen las infracciones y las sanciones no admiten ambigüedades y exigen la univocidad de los conceptos. Caso contrario, la consecuencia es la nulidad constitucional por trasgresión al artículo 26 de nuestra carta política que garantiza el debido proceso judicial y administrativo.

En palabras pobres, no procede la analogía in malam partem⁵, porque se vulneraría el principio de tipicidad respecto de las sanciones que determina la necesidad de proscribir la aplicación analógica in peius, prohíbe la equivocidad, el sentido figurado y la extensión en materias odiosas, y de contera, supone la preexistencia de la norma que impone conocer previamente tanto que la conducta es reprochable como la sanción que le corresponde y desde luego, el monto de las mismas y los parámetros para liquidarlo.

⁵ Pero si procede in bonam partem, de darse todos los 3 presupuestos señalados.



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

La no posibilidad de interpretaciones analógicas constituye una limitación al ius puniendi del Estado pero es una garantía de seguridad y certeza jurídica para el administrado.

Ahora, el Artículo 8 de la Ley 153 de 1887 dispone que: *"Cuando no haya ley aplicable al caso controvertido, se aplicarán las leyes que regulen casos o materias semejantes, y en su defecto la doctrina constitucional y las reglas generales de derecho"*.

En sentido similar la Sala de Consulta del Consejo de Estado, en pronunciamiento de 17 de octubre de 1996, admite la aplicación de la analogía en materia tributaria expresando que esta tiene como base el principio "Ubi eadem ratio, ibi eadem iuris dispositio", o lo que es lo mismo, frente a las mismas razones se aplica la misma disposición.

Según interpretación de la Corte Constitucional visible en la sentencia **C-484 de 2000**, **"la multa y la amonestación como medidas correccionales en el proceso fiscal, no tienen la misma naturaleza que las sanciones disciplinarias del mismo nombre, como quiera que, estas últimas, son impuestas como consecuencia del incumplimiento de los deberes propios del servidor público y, las primeras facilitan el ejercicio de la vigilancia fiscal. De igual manera, las medidas comparadas no tienen el mismo objeto, ya que las primeras pretenden sancionar una conducta reprochable disciplinariamente y, las segundas, buscan garantizar la eficiencia y eficacia del control fiscal. Finalmente, las multas y las amonestaciones correccionales y disciplinarias tampoco se identifican en cuanto al sujeto pasivo, como quiera que las primeras podrán imponerse a cualquier persona que maneje bienes o fondos del Estado, mientras que las sanciones disciplinarias se desenvuelven en el estricto ámbito de la función pública.** En razón de lo cual, incluso haciendo abstracción de la condición de servidor público no predicable de los curadores, la liquidación de la multa prevista en el artículo 101 de la Ley 42 de 1993, no podrá ser aplicada por las contralorías siguiendo los parámetros establecidos en el CUD u otros estatutos que impongan multas.

Adicionalmente, para la aplicación del antedicho principio se requieren además otras dos condiciones, a saber: Que no exista norma aplicable al caso y que la especie legislada sea semejante a la especie carente de norma.

La analogía, en cambio, sí puede ser aplicable en materia tributaria pero siempre a la norma general y nunca a la excepción. Y al aplicarse debe tenerse presente que no es admisible en el derecho tributario material para definir por ejemplo cuándo nace una obligación tributaria, "pero es admisible en el



derecho tributario formal para determinar las bases de la liquidación a efectos de determinar la cuantía del tributo” (Juan Rafael Bravo Arteaga⁶).

En su escrito “política Fiscal” (Universidad Externado, 1986), los ilustres juristas Enrique Low Murtra y Jorge Gómez Ricardo conceptuaron que “La doctrina acepta que la analogía en materia tributaria puede adoptarse como **método de integración⁷** y no como método de interpretación. Está dirigida a colmar los vacíos de la legislación y mediante ella no pueden crearse tributos, ni disponerse de exenciones. Aunque nuestra legislación no contiene disposiciones relativas al llenado de vacíos legales, la jurisprudencia ha sostenido la posibilidad de recurrir a los principios generales del derecho tributario en primer lugar y a principios generales del derecho administrativo en segundo término, para colmar vacíos, siempre y cuando se respete el principio de legalidad de los tributos”.

En el caso objeto de consulta, aunque llegue a ser clara la antijuridicidad de la conducta, no puede predicarse lo mismo del instituto de la tipicidad respecto de la sanción, porque la remuneración del curador no se identifica sustancialmente con la de salario que es el parámetro establecido en la norma para permitir liquidar la sanción. En este caso no puede decirse que no exista norma aplicable al caso, la norma si existe, pero el concepto de salario que usó el legislador, la restringió y su extensión, tratándose de una penalización, está prohibida, toda vez que en el derecho administrativo sancionatorio se exige tipicidad.

Adviértase, sin embargo, que al pretender equiparar expensas con salario, se está acudiendo no a un método de integración, sino a un recurso de interpretación, que a nuestro modo de ver, y siguiendo las orientaciones de los juristas Low Murtra y Gómez Ricardo, no es válido. Cabe anotar entonces que la analogía en nuestro caso no resultaba procedente.

Lo anterior en relación con las multas que pueden imponer a los curadores los órganos de control por infracciones al régimen administrativo sancionador dentro de los procesos denominados “administrativos sancionatorios”, porque

⁶ Derecho Tributario. Interpretación y aplicación de las normas tributarias. (Instituto colombiano de Derecho Tributario, 1991, página 196).

⁷ Del texto de la sentencia, se desprende que está hablando de Integración Normativa que es el principio mediante el cual es viable aplicar instituciones procesales propias de estatutos diferentes al Código Único Disciplinario en aquellos eventos en que el fenómeno no esté regulado en éste, pero siempre y cuando no se opongan a su naturaleza y finalidad.



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

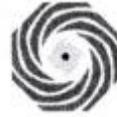
respecto de los Procesos de Responsabilidad Fiscal no existe discusión alguna por cuanto el valor a resarcir es igual al daño fiscal actual y cierto que se haya producido como consecuencia de su conducta reprochable, cuyas disposiciones al respecto son claras y suficientes.

En otras palabras, aunque los curadores son sujetos de control y vigilancia por parte de las contralorías, quienes al detectar deficiencias en su gestión pueden exigirles que adopten planes de mejoramiento, no existiendo un parámetro legal para cuantificarles el valor de las multas o medidas pecuniarias previstas para los servidores públicos, al sacarse del universo jurídico el parágrafo único del artículo 101 de la ley 42 de 1993, las medidas a aplicárseles quedan reducidas a la *Amonestación* y a la *solicitud de remoción y de terminación del contrato* previstas en los artículos 100 y 102 de la ley en cita, este último en armonía con lo dispuesto en el numeral 8 del artículo 272 y las jurisprudencias de la Corte Constitucional que lo interpretan y complementan y en conexión con procesos de responsabilidad fiscal.

Adicionalmente, los curadores urbanos pueden incurrir en los delitos de urbanización ilegal y en daño a los recursos naturales.

En efecto, según las voces del artículo 318 del Código penal, quien desarrolle, promueva, patrocine, colabore, facilite o permita la parcelación urbanización o construcción de inmuebles sin el lleno de los requisitos, incurrirá en prisión de tres (3) a siete (7) años, y además sancionado con una multa hasta de 50.000 SMMLV. (2.040'000.000 pesos). Para el delito de daños en los recursos naturales, el código penal contempla pena de prisión de 32 a 108 meses y multa de 133 a 15.000 salarios mínimos legales mensuales. En tal evento, como bien lo ha hecho su despacho en otras ocasiones, es obligación de la contraloría informar a la Fiscalía General de la Nación de tales hechos.

Como corolario de lo expuesto, lo único viable para poder hacer efectiva la sanción de multa a los curadores urbanos, es proponer un proyecto al congreso e impulsarlo conjuntamente con la C.G.R. para que se convierta en ley, en orden a que pueda darse cumplimiento efectivo al numeral 5 del artículo 268 superior, donde queden incluidos los particulares, las conductas objeto de las medidas correctivas, y se fijen parámetros claros para determinar su monto y los factores para aplicarlo según las circunstancias de atenuación y agravación, dado que la reglamentación de la contraloría debe ajustarse a lo que la ley, a tal efecto, dictamine.



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

El presente concepto se rinde en los términos del artículo 25 del C.C.A. por lo que no es de carácter obligatorio.

Atentamente,



CAMPO ELIAS ROCHA LEMUS

Proyectó: Leticia Margarita Gómez Paz
Asesora Despacho Contralor
Revisó: Campo Elias Rocha Lemus
Jefe Oficina Asesora Jurídica