



Bogotá D. C., 18 de abril de 2007
OFCTCP / 0026 / 2007

Señor(a):
000000000000000000
000000000000000000
000000000000000000
Bogotá D.C.

Ref.: Consulta de fecha 16 de septiembre de 2005
Tema: Régimen contable aplicable a curadurías urbanas

En desarrollo de lo previsto en el Artículo 23 de la Resolución 002 de 2005 expedida por el Consejo Técnico de Contaduría Pública y cumplido el trámite previsto en esta disposición, respondemos su consulta de la referencia, en la cual se plantea:

“ANTECEDENTES:

LA LEY 388 DE 1997, QUE MODIFICÓ EL DECRETO LEY 2150 DE 1995, DEFINE AL CURADOR URBANO:

“ART. 101. CURADORES URBANOS: 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 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 CONSTRUCCIÓN

DE OTRA PARTE, LA MISMA NORMA ESTABLECE LA FORMA DE REMUNERACIÓN DEL CURADOR ASÍ:

“ART. 101, NUMERAL 4. EL GOBIERNO NACIONAL REGLAMENTARÁ TODO

LO RELACIONADO CON LAS EXPENSAS A CARGO DE LOS PARTICULARES QUE REALICEN TRÁMITES ANTE LAS CURADURÍAS URBANAS, AL IGUAL QUE LO RELACIONADO CON LA REMUNERACIÓN DE QUIENES EJERCEN ESTA FUNCIÓN, TENIÉNDOSE EN CUENTA, ENTRE OTROS, LA CUANTÍA Y NATURALEZA DE LAS OBRAS QUE REQUIEREN LICENCIA Y LAS ACTUACIONES QUE SEAN NECESARIAS PARA EXPEDIRLAS”.

ESTOS CONCEPTOS FUERON DESARROLLADOS POR EL DECRETO REGLAMENTARIO NÚMERO 1052 DE 1998, EL CUAL EN SU ARTÍCULO 35, RETOMÓ LA DEFINICIÓN DE CURADOR URBANO Y EN EL 36 DEFINIÓ LA NATURALEZA DE SU FUNCIÓN COMO PÚBLICA.

LA MISMA NORMA ESTABLECIÓ LA METODOLOGÍA PARA DETERMINAR LA CUANTÍA DE LAS EXPENSAS DE LOS CURADORES URBANOS (VER ART. 58 Y CONCORDANTES), FIJANDO UN CARGO FIJO A) Y UN CARGO VARIABLE B), DE ACUERDO A UNA METODOLOGÍA DETERMINADA EN LA MISMA NORMA.

A INSTANCIAS DE UNA CONSULTA ELEVADA POR EL MINISTERIO DEL MEDIO AMBIENTE, RESPECTO DEL CONTROL FISCAL PARA LOS CURADORES URBANOS, EL HONORABLE CONSEJO DE ESTADO EN SU SALA DE CONSULTA Y SERVICIO CIVIL, EXPIDIÓ EL CONCEPTO NÚMERO 1.624 DEL 3 DE FEBRERO DE 2005, EN EL CUAL HIZO ENTRE OTRAS LAS SIGUIENTES CONSIDERACIONES Y CONCLUSIONES:

“... 1. FUNCIONES PÚBLICAS CONFIADAS A PARTICULARES.

LA POSIBILIDAD DE QUE PARTICULARES DESARROLLEN FUNCIONES PÚBLICAS TIENE SU ORIGEN EN LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA Y SE ENMARCA DENTRO DEL CONCEPTO DE ESTADO SOCIAL DE DERECHO PARTICIPATIVO EN LA DEFINICIÓN Y EJECUCIÓN DE LAS TAREAS PÚBLICAS.

ES ASÍ COMO LOS ARTÍCULOS 123 Y 210 DE LA CARTA, SEÑALAN:

‘ARTICULO 123. — SON SERVIDORES PÚBLICOS LOS MIEMBROS DE LAS CORPORACIONES PÚBLICAS, LOS EMPLEADOS Y TRABAJADORES DEL ESTADO Y DE SUS ENTIDADES DESCENTRALIZADAS TERRITORIALMENTE Y POR SERVICIOS.

‘LOS SERVIDORES PÚBLICOS ESTÁN, AL SERVICIO DEL ESTADO Y DE LA COMUNIDAD; EJERCERÁN SUS FUNCIONES EN LA FORMA PREVISTA POR LA CONSTITUCIÓN, LA LEY Y EL REGLAMENTO.

‘LA LEY DETERMINARÁ EL RÉGIMEN APLICABLE A LOS PARTICULARES QUE TEMPORALMENTE DESEMPEÑEN FUNCIONES PÚBLICAS Y REGULARÁ SU EJERCICIO.

“ARTÍCULO 211. (...) LOS PARTICULARES PUEDEN CUMPLIR FUNCIONES ADMINISTRATIVAS EN LAS CONDICIONES QUE LE SEÑALE LA LEY “

EN ESTOS TÉRMINOS, ES CLARO Q LA CONSTITUCIÓN AUTORIZA QUE A JUICIO DEL LEGISLADOR, ALGUNAS FUNCIONES PÚBLICAS PUEDAN SER CONFIADAS A PARTICULARES, LOS CUALES, POR EFECTO DE ESTA DELEGACIÓN ESTÁN SUJETOS A LOS CONTROLES Y RESPONSABILIDADES PROPIAS DEL DESEMPEÑO DE LAS MISMAS, PARA GARANTIZAR LA APLICACIÓN DE LOS PRINCIPIOS PROPIOS DE LA FUNCIÓN ADMINISTRATIVA - ARTICULO 209 C.P.- Y POR ENDE, LA PREVALECÍA DEL INTERÉS GENERAL.”

“DE OTRA PARTE, SOBRE LA FINALIDAD DEL CONTROL FISCAL A LOS PARTICULARES QUE MANEJAN O ADMINISTRAN FONDOS O RECURSOS PÚBLICOS, ESTA SALA, EN CONCEPTO NÚMERO 765 DE 1.995, EXPRESÓ QUE ELLA CONSISTE EN (...) VERIFICAR QUE ÉSTOS CUMPLAN CON LOS OBJETIVOS PREVISTOS POR LA ADMINISTRACIÓN

“SOBRE LA VIABILIDAD JURÍDICA DE ESTABLECER TASAS PARA EL EJERCICIO DE FUNCIONES Ç ADMINISTRATIVAS EN CABEZA DE PARTICULARES, DIJO LA CORTE CONSTITUCIONAL EN SENTENCIA C 144193:

“LA CIRCUNSTANCIA DE QUE UN SERVICIO O FUNCIÓN, EN LOS TÉRMINOS DE LA LEY, SE DESEMPEÑE POR UN PARTICULAR, NO IMPIDE QUE EL LEGISLADOR SUJETA DICHA ACTIVIDAD O SERVICIO A UN SISTEMA TRIBUTARIO DE TASA, MÁXIME SI ÉSTE RESULTA SER EL ÚNICO ADECUADO O IDÓNEO PARA ESE PROPÓSITO.

EN CONSECUENCIA, HOY POR HOY, LA NOCIÓN DE FONDO PÚBLICO VA MÁS ALLÁ DEL CONCEPTO RESTRINGIDO DE LA INCORPORACIÓN AL PRESUPUESTO, SIENDO DETERMINANTE PARA DAR DICHA CALIFICACIÓN QUE EL RECURSO SE ORIGINE EN LA SOBERANÍA IMPOSITIVA DEL ESTADO, AUNQUE NO INGRESE AL PRESUPUESTO.

ASÍ LAS COSAS, SI LA TASA ES UNA CONTRIBUCIÓN QUE EMANA DEL PODER IMPOSITIVO DEL ESTADO, CUYO HECHO GENERADOR ES LA PRESTACIÓN CONCRETA E INDIVIDUALIZADA DE UN SERVICIO PÚBLICO DE CARÁCTER ADMINISTRATIVO, NO HAY DUDA PARA LA SALA, QUE ÉSTAS REPRESENTAN UN INGRESO O FONDO PÚBLICO, INDEPENDIENTEMENTE DE LA NATURALEZA

JURÍDICA, PÚBLICA O PRIVADA, DE LA PERSONA QUE LO RECAUDE Y MANEJE Y DE SU INCORPORACIÓN O NO AL PRESUPUESTO.”

“DESDE LA EXPEDICIÓN DEL DECRETO 2150 DE 1995, SE CONSAGRÓ A CARGO DEL USUARIO EL DEBER DE PAGAR LOS “DERECHOS” Y “HONORARIOS”, EXPENSAS Y “REMUNERACIÓN” QUE SE CAUSEN EN LA PRESTACIÓN DEL SERVICIO PÚBLICO CONFIADO A LOS CURADORES, LO CUAL CONFIRMÓ EN LOS ARTÍCULOS 101 DE LA LEY 388 DE 1997 Y 9 DE LA LEY 810 DE 2003, ASÍ:

“DECRETO 2150 DE 1995, ART. 52. — DERECHOS Y HONORARIOS. EL GOBIERNO NACIONAL REGLAMENTARÁ TODO LO RELACIONADO CON LAS EXPENSAS A CARGO DE LOS PARTICULARES QUE REALICE TRÁMITES ANTE LAS CURADURÍAS URBANAS, AL IGUAL QUE LO RELATIVO CON LA REMUNERACIÓN DE QUIENES EJERCEN ESTA FUNCIÓN, TENIENDO EN CUENTA, ENTRE OTROS, LA CUANTÍA Y NATURALEZA DE LAS OBRAS “

LEY 388 DE 1997. — ART. 101 (...) 4.). EL GOBIERNO NACIONAL REGLAMENTARÁ TODO LO RELACIONADO CON LAS EXPENSAS A CARGO DE LOS PARTICULARES QUE REALICEN TRÁMITES ANTE LAS CURADURÍAS URBANAS, AL IGUAL QUE LO RELACIONADO CON LA REMUNERACIÓN DE QUIENES EJERCEN ESTA FUNCIÓN, TENIÉNDOSE EN CUENTA, ENTRE OTROS, LA CUANTÍA Y NATURALEZA DE LAS OBRAS QUE REQUIEREN LICENCIA Y LAS ACTUACIONES QUE SEAN NECESARIAS PARA EXPEDIRLAS.

‘LEY 810 DE 2003.- ART. 9° -EL ARTÍCULO 101 DE LA LEY 388 DE 1997 QUEDARÁ ASÍ:

3. EL GOBIERNO NACIONAL REGLAMENTARÁ TODO LO RELACIONADO CON LAS EXPENSAS A CARGO DE LOS PARTICULARES QUE REALICE, TRÁMITES ANTE LAS CURADURÍAS URBANAS, AL IGUAL QUE LO RELACIONADO CON LA REMUNERACIÓN DE QUIENES EJERCEN ESTA FUNCIÓN, TENIÉNDOSE EN CUENTA, ENTRE OTROS, LA CUANTÍA; NATURALEZA DE LAS OBRAS QUE REQUIEREN LICENCIA Y LAS ACTUACIONES QUE SEAN NECESARIOS PARA EXPEDIR.

EN CONCORDANCIA CON LO ANTERIOR, EL DECRETO 1052 DE 1998 8 (SIC) REGLAMENTÓ LO RELATIVO A LOS DERECHOS A CARGO DE LOS PARTICULARES QUE REALICEN TRÁMITES ANTE LAS CURADURÍAS URBANAS Y ESTABLECIÓ UN SISTEMA DE COBRO DE EXPENSAS QUE SE CALCULA EN RAZÓN DE LOS COSTOS FIJOS Y VARIABLES QUE SE GENERAN CON OCASIÓN DEL TRÁMITE DE UNA LICENCIA.

A SU VEZ LA RESOLUCIÓN No. 0687 DE 1998 PROFERIDA POR EL ENTONCES MINISTERIO DE DESARROLLO, AL DESGLOSAR LOS CONCEPTOS DE CARGO FIJO Y CARGO VARIABLE CONTENIDOS EN EL DECRETO 1052, ESTABLECE QUE LA TARIFA QUE POR CONCEPTO DE EXPENSAS SE COBRA AL USUARIO DEBE CONTEMPLAR: I,) LOS COSTOS DE PERSONAL QUE INCLUYE SALARIOS, HONORARIOS', PRESTACIONES' SOCIALES: U,) LOS COSTOS DE OPERACIÓN QUE INCLUYE ARRENDAMIENTOS, SERVICIOS, SUMINISTRADOS OTROS, III) LOS COSTOS FINANCIEROS QUE INCLUYE CRÉDITOS Y AMORTIZACIONES (SE DEBE DETERMINAR LA CUOTA MENSUAL POR ESTE CONCEPTO,); Y LA REMUNERACIÓN QUE LE CORRESPONDE AL CURADOR URBANO.

ESTE SISTEMA, EN PALABRAS DE LA DOCTRINA "CRUZÓ DOS VARIABLES FUNDAMENTALES EN UNA ECUACIÓN MATEMÁTICA: COSTOS DE OPERACIÓN DE LAS CURADURÍAS EXISTENTES EN CADA MUNICIPIO Y LA ACTIVIDAD EDIFICADORA DESAGREGADA POR ESTRATO SOCIOECONÓMICO PARA VIVIENDA, Y OTROS USOS. CON ESA INFORMACIÓN SE LLEGÓ A UN SISTEMA DE EXPENSAS FIJO Y CARGO VARIABLE B LIGADO AL USO, LOS ESTRATOS SOCIOECONÓMICOS Y LOS METROS CUADRADOS DE CONSTRUCCIÓN.

COMO QUIERA QUE LAS EXPENSAS QUE CONSAGRÓ EL LEGISLADOR A FAVOR DE LOS CURADORES URBANOS BUSCAN RECUPERAR LOS COSTOS DEL SERVICIO PÚBLICO ADMINISTRATIVO DE LICENCIAMIENTO, A LA LUZ DE LA NORMATIVIDAD VIGENTE, CONSTITUYEN UNA TASA. Y POR SER EROGACIONES PECUNIARIAS A CARGO DEL USUARIO, PRODUCTO DEL PODER IMPOSITIVO DEL ESTADO, SON FONDOS PÚBLICOS, AUNQUE NO SE INCORPOREN AL PRESUPUESTO GENERAL DE LA NACIÓN. EN CONSECUENCIA, SOBRE ELLOS DEBE EJERCERSE CONTROL FISCAL."

"EN EL CASO DE LOS CURADORES URBANOS LA LEY Y LOS REGLAMENTOS SON CLAROS EN PRECISAR LAS FINALIDADES QUE SE BUSCAN CON EL PAGO DE LAS EXPENSAS. SIENDO ESTAS EXPENSAS FONDOS PÚBLICOS, EL CONTROL FISCAL PROCEDE PARA VERIFICAR EL CUMPLIMIENTO DE DICHAS FINALIDADES LEGALES. ESA VERIFICACIÓN CONTRIBUYE A EVITAR QUE SE GENEREN PRIVILEGIOS EXAGERADOS Y EXCLUSIVOS NO DESEADOS POR LA CONSTITUCIÓN NI POR LA LEY AL PERMITIR LA LLAMADA DESCENTRALIZACIÓN POR COLABORACIÓN."

"DE OTRA PARTE, ES BUENO MENCIONAR, QUE LA NATURALEZA DEL INGRESO NO ESTÁ DADA POR LA DENOMINACIÓN QUE EL LEGISLADOR LE OTORQUE O LA QUE LE ATRIBUYA EL GOBIERNO AL REGLAMENTAR LA LEY,

SINO EN RAZÓN A SUS CARACTERÍSTICAS Y FINALIDAD. EL HECHO DE QUE EN EL ARTÍCULO 54 DEL DECRETO RE 1052 DE 1998, SE HUBIESEN SEPARADO LAS EXPENSAS DE OTROS CARGOS IMPUESTOS- TASAS O CONTRIBUCIONES NO LE RESTA, A LAS EXPENSAS PREVISTAS POR EL LEGISLADOR, SU CARÁCTER DE TASA.”

“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 ACUERDO CON LO EXPUESTO POR EL LA SALA DE CONSULTA DEL CONSEJO DE ESTADO, EN DEFINITIVA LAS EXPENSAS QUE PERCIBEN LOS CURADORES URBANOS, SON UNA TASA, Y LOS FONDOS SE DESTINAN A CUBRIR EN PRIMER LUGAR LOS COSTOS FIJOS DEL SERVICIO QUE PRESTAN CON EL CARGO FIJOS Y LOS DEMÁS COSTOS Y GASTOS CON EL CARGO VARIABLE, SIENDO ENTONCES QUE LA REMUNERACIÓN DEL CURADOR, POR SUS SERVICIOS, ES EL REMANENTE DEL EJERCICIO.

LAS TASAS SON UN TRIBUTOS, INDEPENDIENTEMENTE DE QUE SE INCORPOREN AL PRESUPUESTO NACIONAL, O SEAN ADMINISTRADAS POR UN PARTICULAR EN EJERCICIO DE FUNCIONES PÚBLICAS O POR DESARROLLO DE UN CONTRATO COMO POR EJEMPLO EL DE CONCESIÓN.”

PREGUNTAS 1 y 2 (Textuales):

¿SON APLICABLES EN TODA SU EXTENSIÓN LAS NORMAS CONTENIDAS EN LOS DECRETOS 2649 DE 1993 Y 2650 DE 1993 CON TODAS SUS MODIFICACIONES, A LOS CURADORES URBANOS, TENIENDO EN CUENTA QUE SON PERSONAS NATURALES PARTICULARES QUE EJERCEN UNA FUNCIÓN PÚBLICA?

¿ESTÁN OBLIGADOS LOS CURADORES URBANOS A APLICAR NORMAS CONTABLES DE LAS QUE SE USAN EN EL SECTOR PÚBLICO PARA LLEVAR SU CONTABILIDAD O PRESENTAR INFORMES DE AUDITORIA?

RESPUESTA:

Primeramente, sobre este particular es preciso puntualizar que desde la reglamentación sobre curadurías urbanas consagrada en el Decreto 1052 de 1998, no se ha hecho especial mención respecto del manejo contable que deben dar estos funcionarios al desarrollo de su actividad, situación que persiste en la novísima regulación expedida a través del Decreto 564 del 24 de febrero de 2006.

Ello hace necesario acudir al análisis del campo de aplicación de las disposiciones generales propuestas por la consultante y contenidas en el Decreto 2649 de 1993, norma que al efecto establece en el artículo 2ª, lo siguiente:

“ARTICULO 2o. ÁMBITO DE APLICACIÓN. El presente decreto debe ser aplicado por todas las personas que de acuerdo con la Ley estén obligadas a llevar contabilidad. (Resaltado fuera del texto original)

Su aplicación es necesaria también para quienes sin estar obligados a llevar contabilidad, pretendan hacerla valer como prueba.”

Con base en la norma precedente, es necesario establecer ahora, quiénes están obligados a llevar contabilidad pues, al hacerlo, deben aplicar las disposiciones de ese Decreto. Por ello, es preciso tener en cuenta lo dispuesto en el artículo 48 del Código de Comercio, en el cual se lee:

“ARTICULO 48. — Todo comerciante conformará su contabilidad, libros, registros contables, inventarios y estados financieros en general, a las disposiciones de este código y demás normas sobre la materia. Dichas normas podrán autorizar el uso de sistemas que, como la microfilmación, faciliten la guarda de su

archivo y correspondencia. Así mismo será permitida la utilización de otros procedimientos de reconocido valor técnico-contable, con el fin de asentar sus operaciones, siempre que facilite el conocimiento y prueba de la historia clara, completa y fidedigna de los asientos individuales y el estado general de los negocios.” (Resaltado fuera del texto original)

Vistas las precedentes disposiciones, podemos afirmar que, por regla general, todo comerciante, dada su obligación de llevar contabilidad, debe someterse para ello a las disposiciones del Decreto 2649 de 1993, obligación que se extiende a las personas naturales no comerciantes, por la necesidad de hacer valer sus cuentas como prueba para, verbigracia, participar en procesos de licitación o para la rendición de las respectivas cuantías de dineros administrados a nombre de terceros, como sería el caso de los curadores urbanos, quienes, en virtud de recibir dineros provenientes de una tasa a cambio del ejercicio de una función pública, deben presentar los informes que las entidades de control del Estado requieran, para lo cual es menester haber llevado apropiadamente su contabilidad.

Con fundamento en las consideraciones anteriores y en la información aportada con la consulta, se puede advertir que en el caso que nos ocupa, se ha establecido la obligación para los curadores urbanos en el sentido de llevar contabilidad puesto que, aun en el caso de que su actividad no pudiere considerarse comercial, si no contaran con ella, resultaría la ostensible imposibilidad de rendir adecuadamente sus cuentas, presentar los informes a que hubiere lugar y oponer su información contable como prueba.

Es importante señalar que la circunstancia predicable de los curadores urbanos en lo tocante a su recaudo de dineros públicos por la tasa asignada al ejercicio de su función pública, no desvirtúa su condición de personas naturales privadas y por ello, sus registros contables deben realizarse conforme a las normas del Decreto 2649 de 1993, salvo que se emita por autoridad competente disposición que expresamente establezca un tratamiento excepcional que los obligue, por ejemplo, a utilizar la normas de contabilidad propias del sector público.

Surge, entonces, otro aspecto no menos importante que se relaciona con debida unidad de la contabilidad de cada ente económico que, de suyo, también es aplicable a las personas naturales, punto sobre el cual este organismo se ha pronunciado¹ en el sentido de que los registros contables deben hacer referencia al patrimonio de las personas tanto jurídicas como naturales, ya que éste se ha

¹ Concepto CCTCP 094 del 22 de abril de 1997

considerado como uno de los atributos legales de la personalidad, enfatizando que la contabilidad debe ser única también para persona naturales, independiente de si son comerciantes o no, como único es su patrimonio.

Es importante hacer notar que cuando la actividad de las personas naturales capaces consiste en el ejercicio profesional de actos de comercio, esa persona cobra la calidad de comerciante y, como tal, está sujeto a obligaciones específicas, diferentes de las otras personas naturales, obligaciones que emanan principalmente de lo ordenado por el Artículo 19 del Código de Comercio que, en su numeral 3º ordena:

“ARTICULO 19. OBLIGACIONES DE LOS COMERCIANTES. Es obligación de todo comerciante:

(...)

3) Llevar contabilidad regular de sus negocios conforme a las prescripciones legales;

(...)”

Respecto de la disposición precedente cabe preguntarse: ¿qué debe entenderse por la expresión “*sus negocios*”? , interrogante frente al cual la respuesta, con base en los asertos expuestos, debe ser que tal expresión hace referencia a *todos los negocios del comerciante*. No puede ser de otra forma, dado que debe aplicarse a esta situación fáctica el conocido aforismo según el cual, cuando el legislador no distingue, el intérprete tampoco puede hacerlo.

Aceptar lo contrario podría dejar incurso al comerciante en alguno de los eventos constitutivos de *doble contabilidad*, incluso exponiéndolo a consecuencias legales adversas, pues, como lo señala el Código de Comercio en su Artículo 74:

“Si un comerciante lleva doble contabilidad o incurre en cualquier otro fraude de tal naturaleza, sus libros y papeles sólo tendrán valor en su contra.

Añade enseguida el mismo Artículo:

Habrá doble contabilidad cuando un comerciante lleva dos o más libros iguales en los que registre en forma diferente las mismas operaciones o cuando tenga distintos comprobantes sobre los mismos actos”.

Establecido que es imperativo mantener la primacía de la unidad en la contabilidad de las personas naturales, como ocurre con los demás entes económicos, merece especial análisis otro aspecto resaltado por el Consejo en el Concepto CCTCP 094 que analizamos, el cual apunta a que no se puede dejar a un lado el principio general del derecho con base en el cual el patrimonio de una persona es la prenda general de los acreedores, conforme lo establece el artículo 2488 del Código Civil, disposición que no podría cumplirse si se aceptara una dicotomía de patrimonios en cabeza de una sola persona sin la debida definición formal, por cuanto los acreedores, incluyendo al estado, no podrían establecer sobre cuáles bienes del deudor tienen el derecho de persecución consagrado en la norma citada.

Así pues, con la expedición de la Ley 222 de 1995, hoy, por expresa disposición de sus artículos 71 a 81 es posible hablar de la Empresa Unipersonal, figura que permite *“...que una persona natural o jurídica que reúna las calidades requeridas para ejercer el comercio podrá destinar parte de su activos para la realización de una o varias actividades de carácter mercantil... La Empresa Unipersonal, una vez inscrita en el registro mercantil, forma una persona jurídica...”*.

Sin embargo, si bien existe en general la facultad legal de separar el patrimonio familiar de aquel destinado a la actividad comercial mediante la creación de una empresa unipersonal, será materia de análisis de la autoridad que ejerce vigilancia y control sobre las curadurías urbanas, determinar si es posible el ejercicio de esta actividad utilizando dicha figura y, en caso afirmativo, el alcance de su aplicación.

Finalmente, no sobra acotar que, como cualquier otro contribuyente del sector privado, *“Las curadurías urbanas deben expedir facturas por concepto de pago de las expensas, en los términos que para el efecto determine el Estatuto Tributario y demás normas que lo reglamenten”*, tal como expresamente lo advierte el Artículo 121 del Decreto 564 de 2006.

PREGUNTA 3 (Textual):

¿CÓMO SE CONTABILIZA LA UTILIZACIÓN MENSUAL DE LOS RECURSOS EXCEDENTES DE LA OPERACIÓN DE LA CURADURÍA, LOS CUALES TIENEN LA CALIDAD JURÍDICA DE RETRIBUCIÓN POR EL EJERCICIO DEL CARGO DEL CURADOR?

RESPUESTA:

Al ocuparnos de este aspecto, se hace necesario reiterar que desde la reglamentación de las curadurías urbanas consagrada en el Decreto 1052 de 1998 no se hizo especial mención al manejo contable que deben dar estos funcionarios al desarrollo de su actividad, quedando igualmente desregulado el manejo administrativo y contable que ha de darse en concreto a las sumas que la Ley señala como remuneración de los curadores y su utilización mensual.

Adicionalmente, si bien fue expedida muy recientemente una nueva reglamentación sobre las precitadas curadurías, la norma que la contiene, Decreto 564 del 24 de febrero de 2006, tampoco hace mayores precisiones sobre los temas planteados en este interrogante. En efecto, la única disposición que tangencialmente toca aspectos contables es el Artículo 107 del comentado Decreto 564, que a la letra dice:

*“Artículo 107. **Expensas por los trámites ante los curadores urbanos.** Las expensas percibidas por los curadores urbanos se destinarán a cubrir los gastos que demande la prestación del servicio, incluyendo el pago de su grupo interdisciplinario de apoyo y la remuneración del curador urbano.*

En todo caso, a partir de la expedición del presente decreto, el curador urbano deberá reflejar en su contabilidad qué porcentaje de los ingresos provenientes de la liquidación del cargo variable “Cv” de que trata el numeral 2 del artículo 109 del presente decreto, corresponde a:

- a) Los gastos que demanda la prestación del servicio, y*
- b) La remuneración del curador.*

De igual manera se procederá tratándose de la liquidación de expensas por la expedición de licencias de subdivisión, licencias de construcción individual de vivienda de interés social, el reconocimiento de edificaciones, la autorización de las actuaciones de que tratan los artículos 115, 116, 117, 118, 119 y 120 de este decreto.

Parágrafo 1°. El pago al curador urbano del cargo fijo “Cf” establecido en el numeral 1 del artículo 109 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 serán liquidadas por el curador urbano y pagadas a este por el solicitante del trámite o la licencia, de conformidad con los términos que se establecen en los artículos siguientes.

Parágrafo 3°. En ningún caso, los curadores urbanos podrán incluir dentro de los gastos para la prestación del servicio, el pago de honorarios a su favor distintos de lo que les corresponde a título de remuneración según lo señalado en el presente artículo.”

Con base en la precedente disposición podemos establecer que el destino de las expensas percibidas por los curadores es cubrir los gastos que demande la prestación del servicio, incluyendo el pago de su grupo interdisciplinario de apoyo y la remuneración del curador urbano.

Igualmente se deduce la obligación del curador en el sentido de reflejar en su contabilidad cuál es el porcentaje de los ingresos que corresponde a los gastos que demanda la prestación del servicio, y cuál el que corresponde a la remuneración su curador, teniendo en cuenta para ello los recursos percibidos de la liquidación del cargo variable y de las expensas por la expedición de licencias de subdivisión, licencias de construcción individual de vivienda de interés social, el reconocimiento de edificaciones y la autorización de las actuaciones a las cuales se refieren artículos 115, 116, 117, 118, 119 y 120 de ese decreto.

Señala la misma disposición que el valor considerado como cargo fijo en la fórmula de tasación de las expensas que el curador urbano liquida y recibe del solicitante del trámite, siempre se destinará a cubrir los gastos que demande la prestación del servicio, para lo cual debe tenerse en cuenta que el pago de honorarios a su favor no puede ser incluido dentro del rubro de gastos por la prestación del servicio.

Como puede advertirse, la disposición en comento no resuelve el interrogante planteado en la consulta, cuyo fondo, más que una inquietud de técnica contable, se traduce en el interés de establecer de qué manera pueden los curadores urbanos disponer mensualmente de los excedentes resultantes de la aplicación de la fórmula de cálculo de las expensas, dineros que, conforme a la normatividad aplicable, constituyen su remuneración, dado que la ausencia de precisión de las normas sobre este particular, sugeriría que la determinación del valor definitivo de tales excedentes y su reconocimiento sólo cabría al finalizar el correspondiente periodo anual.

Visto lo anterior, consideramos que este tópico hace referencia a la aplicación de disposiciones que regulan el ejercicio del cargo de curador urbano y su función pública, razón por la cual debemos puntualizar que la misión del Consejo Técnico de la Contaduría Pública es la orientación técnico - científica de la profesión, a partir de la investigación científica y tecnológica en áreas relacionadas con la ciencia contable en general, sus principios y normas, mediante el ejercicio doctrinario, la resolución de conflictos técnicos entre Contadores Públicos y la emisión de directrices orientadoras del ejercicio profesional.

Es por ello que cuando se contempla entre sus funciones servir como órgano consultor del Estado y de los particulares en aspectos técnico - científicos de la contaduría pública y del desarrollo del ejercicio profesional, tal competencia no puede extenderse al análisis, la interpretación, aplicación o efectos de disposiciones que regulan el ejercicio del cargo de curador urbano, su función pública y, en particular, el manejo de su remuneración, materias que escapan a la órbita de competencia funcional de este organismo de orientación técnico – contable y que se halla asignada de manera exclusiva y excluyente a las autoridades encargadas de ejercer vigilancia y control sobre estos funcionarios..

Es importante señalar, sin embargo, que la claridad en estos aspectos resulta de la mayor relevancia, pues si tenemos en cuenta que para el escogimiento de los curadores urbanos el legislador sabiamente no consideró necesario que los candidatos cumplieren con determinadas condiciones económicas, se debe concluir que quienes resulten elegidos derivan su sustento y los recursos necesarios para atender las obligaciones adquiridas para la adquisición de los elementos necesarios para realizar su función, de los excedentes liquidados a su favor y por ello resulta entendible la aspiración de disponer mensualmente de ingresos congruos con su actividad.

PREGUNTA 4 (Textual):

¿CUÁLES SON LAS NORMAS DE AUDITORIA QUE DEBEN USAR LAS CONTRALORÍAS DISTRITALES Y MUNICIPALES PARA HACER EL CONTROL FISCAL FINANCIERO SOBRE LAS OPERACIONES DE LAS CURADURÍAS?

RESPUESTA:

El Artículo 267 de la Constitución Política de Colombia consagra que el control fiscal es una función pública, que se ejercerá en forma posterior y selectiva, conforme a los procedimientos, sistemas y principios que establezca la ley, para vigilar la gestión fiscal de la administración y de los particulares o entidades que

manejen fondos o bienes públicos, razón por la cual es plenamente aplicable sobre las curadurías urbanas, puesto que, además, el Artículo 2° de la Ley 42 de 1993 señala los sujetos de control fiscal, entre los cuales se encuentran los particulares y las personas jurídicas que manejen fondos o bienes del Estado.

Adicionalmente, el Artículo 8° de la misma Ley 42, especifica que la vigilancia de la gestión fiscal de los particulares se adelanta sobre el manejo de los recursos del Estado para verificar que estos cumplan con los objetivos previstos por la Administración, es decir, cuando administren, recauden o inviertan fondos públicos.

Por su parte, el artículo 272 de la Carta Política señala que *"la vigilancia de la gestión fiscal de los departamentos, distritos y municipios donde haya contralorías, corresponde a éstas y se ejercerá en forma posterior y selectiva"*. El mismo artículo especifica que los contralores departamentales, distritales y municipales ejercerán en el ámbito de su jurisdicción, las funciones atribuidas al Contralor General de la República en el artículo 268.

Ahora bien; el numeral 12 del artículo 268 de la Constitución Política, establece como una de las atribuciones del Contralor General de la República armonizar los sistemas del control fiscal al señalar: *"12. Dictar normas generales para armonizar los sistemas de control fiscal de todas las entidades públicas del orden nacional y territorial"* y, en desarrollo de estas facultades constitucionales y tendientes a la armonización de los sistemas de control fiscal, en todas las entidades públicas del orden nacional y territorial, la Contraloría General de la República ha dictado normas generales para el ejercicio del control fiscal².

En el caso del Distrito Capital, el Contralor de Bogotá ha proferido la Resolución Reglamentaria 032 del 26 de agosto 2004, por la cual se expide el reglamento para la vigilancia de la Gestión Fiscal en las Curadurías Urbanas en particular y, de suyo, las disposiciones que en él se consagran son necesariamente las aplicables para ejercer el control fiscal y financiero sobre las operaciones de las

² Entre ellas: Resolución Orgánica 5544 de diciembre 17 de 2003, *"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"*. Resolución Orgánica 5580 de mayo 18 de 2004, *"Por la cual se reglamenta la metodología de los planes de mejoramiento y se modifica parcialmente la Resolución Orgánica 5544 de 2003."* La Guía de Auditoría con Enfoque Integral Audite 2.2, adoptada mediante Resolución Orgánica 05505 de julio 30 de 2003, *"Por la cual se adopta la metodología para el proceso auditor en la Contraloría General de la República - Guía de Auditoría Gubernamental con Enfoque Integral Audite 2.2"*, estandariza y unifica la metodología para la ejecución del proceso auditor, y es una herramienta de trabajo de aplicación obligatoria, por parte de los auditores. Resolución Orgánica 5662 de abril 14 de 2005, *"Por la cual se fortalece el contenido de los informes de Auditoría de que trata la Guía de Auditoría Gubernamental con Enfoque Integral - Audite 2.2, adoptada mediante Resolución Orgánica 5505 del 30 de julio 2003."*

curadurías de esta jurisdicción.

Cabe señalar que, si bien al mismo Artículo 368 de la Carta señala en su ordinal 4 entre las funciones asignadas al Contralor General de la República *“Exigir informes sobre su gestión fiscal a los empleados oficiales de cualquier orden y a toda persona o entidad pública o privada que administre fondos o bienes de la Nación”*, tal facultad de control, que igualmente puede predicarse de las contralorías territoriales, sólo conlleva la obligación de las personas naturales privadas, como es el caso de los curadores urbanos, de entregar los informes que se les soliciten en la forma que la respectiva contraloría señale, sin que ello implique el deber de llevar la contabilidad en forma distinta a la descrita al absolver los interrogantes 1 y 2 de esta consulta.

En este orden de ideas, en los términos anteriores se absuelve la consulta presentada, indicando que, para hacerlo, este organismo se ciñó a la información presentada por el consultante que los efectos de este escrito son los previstos por el artículo 25 del Código Contencioso Administrativo, su contenido no compromete la responsabilidad de este organismo, no es de obligatorio cumplimiento o ejecución, no constituye acto administrativo y contra él no procede recurso alguno.

Cordialmente,

MARÍA VICTORIA AGUDELO VARGAS
Presidente

MVAV/grb