

CORRESPONDENCIA

# Adpostal 3959505

34

110.009.200



ENE 29 11 50 AM 2003

Bogotá D.C., 27 de enero de 2003

CORRESPONDENCIA

OJ110

Doctora  
Ingríd Marina Plata Granados  
Gerente (E)  
Empresa Municipal de Aseo de Floridablanca  
Floridablanca, Santander

CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA  
CALLE 100 No. 100-100  
BOGOTA D.C. TEL: 330-1-13246  
WWW.CONTRALORIA.GOB.CO

**REFERENCIA:** NUR 110-1-13246/465/03 de 10 de enero de 2003.  
Solicitud de concepto acerca de quien fija las cuotas de  
auditaaje a cargo de entidades descentralizadas.

Apreciada Doctora,

Por medio de la presente, y en desarrollo de la función de conceptualización asignada, esta dependencia procede a dar respuesta a las inquietudes planteadas por la entidad a su cargo mediante escrito de fecha 16 de diciembre del año inmediatamente anterior, dirigido a la Contraloría General de República -CGR-, de donde fue remitido para su atención y trámite.

**1.- LA CONSULTA.-**

Con oficio 80681-2253 recibido y radicado en esta entidad el 10 de enero de 2003, la doctora Martha Lucía Ramírez Esparza, Gerente departamental de Santander de la CGR, remitió la consulta de epígrafe, la cual contiene los siguientes interrogantes:

1. ¿Cuál es la entidad o el funcionario competente para determinar o fijar el monto al que se debe concretar el pago de cuotas de fiscalización de las entidades descentralizadas del orden municipal?
2. ¿Con base en que parámetro se deben fijar cuantitativamente las mismas?

Estos interrogantes surgen en virtud de una serie de actuaciones que involucran varias entidades del municipio.

110.009.2003  
concepto

8

## II.- CONSIDERACIONES

1. Esta oficina ya había enfatizado en la autonomía presupuestal de la cual están dotadas las contralorías. Señaló entonces:

Por mandato constitucional, las contralorías territoriales deben estar dotadas de autonomía presupuestal. Para materializar este precepto y garantizar el funcionamiento de estos organismos de control la ley ha establecido no sólo la capacidad de ejecución de su presupuesto sino, también, los recursos que lo conforman. Así se vislumbra de la serie de normas que han regulado la materia y que contemplan la cuota de auditaje o fiscalización, en carácter de tributo especial<sup>1</sup>, creando una correspondencia entre recursos vigilados y presupuesto de vigilancia.<sup>2</sup>

De este modo, con el propósito de que los entes de control fiscal ejerzan sus funciones de manera eficaz, objetiva y libre de ingerencias de otros organismos o entidades del estado, el constituyente estableció que éstos debían estar dotados de autonomía administrativa y presupuestal. (Artículos 267 y 272 C.Pol.) Adicionalmente y para que sea una función que pueda realmente llevarse a cabo, debe contar con la financiación necesaria<sup>3</sup>

La autonomía presupuestal de los entes de control consiste en la facultad de manejar, administrar y disponer, en forma independiente, su propio presupuesto. Así lo ha entendido la Corte Constitucional, como puede observarse en los siguientes textos:

. . . [l]a posibilidad de ejecutar el presupuesto en forma independiente, a través de la contratación y de la ordenación del gasto o, dicho de otro modo, el núcleo esencial de la autonomía presupuestal reside en las facultades de manejo, administración y disposición de los recursos previamente apropiados en la ley anual del presupuesto, de contratación y de ordenación del gasto, todo esto de conformidad con las disposiciones constitucionales pertinentes y la ley orgánica del presupuesto<sup>4</sup>.

---

<sup>1</sup> CORTE CONSTITUCIONAL, sentencia C-1148 de 31 de octubre de 2001, MP Alfredo Beltrán Sierra.

<sup>2</sup> AUDITORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA, Oficina Jurídica, concepto de 20 de enero de 2003.

<sup>3</sup> AUDITORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA, Oficina Jurídica, concepto de 19 de junio de 2002.

<sup>4</sup> CORTE CONSTITUCIONAL, Sentencia C-499 de 15 de septiembre de 1998, Magistrado Ponente Dr. Eduardo Cifuentes Muñoz.

[ . . . ] La facultad autónoma de ordenación del gasto es fundamental para mantener la independencia de una determinada entidad. Si las decisiones sobre la contratación y, en fin, el compromiso de los recursos, corresponde a un órgano ajeno a la entidad, no habrá, como quedó mencionado, autonomía presupuestal y, en últimas, se estará limitando su capacidad de acción. Por ello, para garantizar la autonomía de los órganos de control, se requiere, como lo ha indicado la Corte, que tengan autonomía presupuestal y, en consecuencia, que las decisiones sobre ordenación del gasto puedan ser adoptadas de manera independiente. Por supuesto, lo anterior no obsta para que en el proceso de asignación se deban respetar integralmente las normas sobre presupuesto que sean aplicables.<sup>5</sup>

[ . . . ] La autonomía, no supone aislamiento, desconexión absoluta con los demás órganos de la administración municipal y distrital y no se opone a la colaboración armónica que debe existir entre los referidos órganos; en este caso, entre las contralorías y los concejos; la función de control fiscal, en cuanto tiende a vigilar y asegurar la correcta utilización, inversión y disposición de los fondos y bienes de los municipios y distritos, antes que ajena, interesa y guarda relación estrecha con las funciones que le corresponden a los concejos.<sup>6</sup>

Reiterando lo expuesto en el punto anterior, recordemos que a los organismos de control fiscal, por constituir una sección dentro del presupuesto adoptado por la entidad territorial, se aplican íntegramente las facultades reconocidas tanto al gobierno nacional o local, como al Congreso, las asambleas departamentales y los concejos distritales o municipales, sin que se pueda considerar que con ello se desconoce la autonomía presupuestal que les ha sido reconocida constitucionalmente por cuanto, autonomía no significa soberanía.

Es decir que, a pesar de que las contralorías realizan con absoluta independencia de la administración, la proyección y ejecución de su presupuesto, la definición del monto de sus apropiaciones se encuentra

---

<sup>5</sup> CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-283 de 5 de junio de 1997. Magistrado Ponente Dr. Eduardo Cifuentes Muñoz.

<sup>6</sup> CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-272 de junio 20 de 1996. Magistrado Ponente Dr. Antonio Barrera Carboneff.

sujeta a los recursos con que cuente el respectivo ente territorial<sup>7</sup>, las políticas económicas adoptadas por la autoridad municipal, distrital, departamental o nacional y, la observancia del procedimiento establecido en las normas orgánicas del presupuesto. En este sentido y refiriéndose al mismo tema que nos ocupa, ha precisado la Corte Constitucional:

[...] la autonomía presupuestal de las contralorías... implica que la ordenanza o el acuerdo del presupuesto, según se trate de contraloría departamental, distrital o municipal, debe señalar directamente los recursos indispensables para cubrir los gastos de funcionamiento de la entidad durante la vigencia fiscal; de donde se deduce que, según la Constitución, esos recursos no pueden consistir en "porcentajes de los presupuestos de las entidades descentralizadas municipales", sino en guarismos específica y directamente asignados en el presupuesto para el funcionamiento de la correspondiente contraloría .

[...] En consecuencia, la autonomía presupuestal de las contralorías municipales y distritales exclusivamente consiste en que los recursos asignados para los gastos de funcionamiento de la correspondiente entidad se deben administrar sin ninguna injerencia extraña, pero no habilita a los contralores para proponer directamente proyectos de acuerdo que modifiquen el presupuesto municipal, de iniciativa privativa del alcalde.

De donde se puede afirmar que si no les está dado a las contralorías presentar proyectos de acuerdo de presupuesto, tampoco les está permitido fijar, a través de actos administrativos propios, el monto de las cuotas de fiscalización que formarán parte de su presupuesto de ingresos, pues como se podrá advertir *infra*, esta facultad está atribuida a las corporaciones de elección popular del correspondiente ente territorial.

2. En relación con el presupuesto de las contralorías municipales, la Ley 617 de 2000, que en la actualidad rige la materia, prevé que el mismo está conformado por un porcentaje de los ingresos corrientes anuales de libre destinación del respectivo municipio y un porcentaje que deberán pagar, como cuota de fiscalización, las entidades descentralizadas del orden municipal. Dichos porcentajes tienen un límite establecido por la misma ley en sus artículos 10 y 11, cuyo texto es como sigue:

Artículo 10. Valor máximo de los gastos de los Concejos, Personerías, Contralorías Distritales y Municipales. [...]

---

<sup>7</sup> Pues las contralorías no son organismos que por su naturaleza generen recursos.

Los gastos de personerías, contralorías distritales y municipales, donde las hubiere, no podrán superar los siguientes límites: [...]

**CONTRALORÍAS** Límites a los gastos de las Contralorías municipales. Porcentaje de los Ingresos Corrientes de Libre Destinación

**CATEGORIA**

Especial 2.8%

Primera 2.5%

Segunda (más de 100.000 habitantes) 2.8%

[...]

Artículo 11. Período de transición para ajustar los gastos de los concejos, las personerías, las contralorías distritales y municipales. Se establece un período de transición a partir del año 2001, para los distritos y municipios cuyos gastos en concejos, personerías y contralorías, donde las hubiere, superen los límites establecidos en los artículos anteriores, de forma tal que al monto máximo de gastos autorizado en salarios mínimos en el artículo décimo se podrá sumar por período fiscal, los siguientes porcentajes de los ingresos corrientes de libre destinación de cada entidad:

	Año			
	2001	2002	2003	2004
<b>CONTRALORÍAS</b>				
Especial	3.7%	3.4%	3.1%	2.8%
Primera	3.2%	3.0%	2.8%	2.5%
Segunda (más de 100.000 habitantes)	3.6%	3.3%	3.0%	2.8%

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 crédito; los ingresos por la venta de activos fijos; y los activos, inversiones y rentas titularizados, así como el producto de los procesos de titularización. (Se resalta).

Como se puede observar, la ley define claramente el límite de gastos de las contralorías, el monto sobre el cual debe liquidarse la cuota de fiscalización y el límite máximo de porcentaje que se debe pagar como cuota de fiscalización, pero es la respectiva corporación de elección popular, en cada nivel territorial, quien debe fijarlo en tanto obligación de carácter tributario, según ya se dijo.

Y en este tema es importante efectuar una aclaración. En la norma que autoriza a la Contraloría General de la República a efectuar ese cobro el legislador establece una fórmula determinable, de allí que, en función de la misma, el Contralor General de la República pueda fijarla individualmente. En efecto, en la sentencia C- 1148, ya citada, se indicó:

[...] la "tarifa de control fiscal" no está enmarcada dentro de los conceptos de "tasas y contribuciones que cobren a los contribuyentes, como recuperación de los costos de los servicios que les presten o participación en los beneficios que les proporcionen" (inciso 2º del artículo 338 de la Constitución), tal como lo entiende el demandante, sino que corresponde a un tributo especial, derivado de la facultad impositiva del Estado (arts. 150, numeral 12, y 338 de la Carta). Y que es fijada individualmente a cada una de las entidades de la administración y de los particulares o entidades que manejen fondos o bienes de la Nación (art. 267, inciso 1º de la Carta).

La técnica legislativa adoptada mediante la Ley 617 fue otra, que es aquella que ha utilizado frente a otros tributos de carácter territorial. Como la facultad tributaria de los entes territoriales es derivativa<sup>8</sup>, el Congreso de la República autoriza a éstos para que concreten ciertos elementos de la misma. En el caso *sub examine*, el legislador señaló los sujetos pasivos, hecho generador, una base gravable y un porcentaje máximo. Es tarea del organismo de representación popular territorial, de acuerdo con el margen que le otorgue la autorización legal, determinar tales elementos. Ninguna otra autoridad tendría la forma ni la facultad para hacerlo, sin que mediara dicha actuación a nivel local ni la capacidad para determinar tributos pues tal atribución, a salvo estados de excepción, está ineluctablemente asignada a los cuerpos colegiados de representación popular. (Artículo 338 C. Pol.).

Con base en lo anterior, se adopta un presupuesto anual el cual debe contener la totalidad de los gastos de todas las entidades que constituyan una sección dentro del presupuesto (incluidos los organismos de control), así como la relación de las rentas con las cuales se espera atender los gastos, previa iniciativa del gobierno nacional o local, quien es el que define el monto de las apropiaciones que pueden ser reconocidas a todas las entidades públicas que participan de recursos dentro del presupuesto.

En este punto, es oportuno citar el siguiente texto, tomado de un concepto anterior emitido por esta oficina:

---

<sup>8</sup> CORTE CONSTITUCIONAL, SENTENCIA C-232 de 20 de mayo de 1998, MP Hernando Herrera Vergara.

La expresión "presupuesto" tradicionalmente ha sido entendida como la previsión anual de ingresos y gastos de una organización, sea ésta pública o privada<sup>2</sup>. El presupuesto público parte de esta misma comprensión, pero se integra con los planes, metas y objetivos que pretenda realizar el Gobierno durante un periodo determinado, por lo que se le concibe como un instrumento de gestión puesto a disposición de las autoridades estatales para la satisfacción de los cometidos estatales<sup>3</sup>.

En Colombia el sistema presupuestal se encuentra regido por normas especiales - constitucionales y legales-, que deben ser observadas por todas las autoridades públicas so pena de hacerse acreedoras a las sanciones previstas en el ordenamiento. Cobra especial importancia para efectos de absolver la consulta planteada a esta Oficina lo previsto en el artículo 345 de la Constitución Política, que establece:

**Artículo 345.-** En tiempo de paz no se podrá percibir contribución o impuesto que no figure en el presupuesto de rentas, ni hacer erogación con cargo al tesoro que no se halle incluida en el de gastos.

Tampoco podrá hacerse ningún gasto público que no haya sido decretado por el congreso, por las asambleas departamentales, o por los concejos distritales o municipales, ni transferir crédito alguno a objeto no previsto en el respectivo presupuesto.

De acuerdo con lo anterior, ninguna entidad pública, independientemente del nivel o el orden al cual pertenezca, puede recibir ingreso que no se halle incluido dentro del presupuesto de rentas, ni realizar gasto que no haya sido decretado por el congreso, las asambleas departamentales o, los concejos distritales o municipales, conforme al procedimiento establecido en la ley, ordenanza o acuerdo.

De lo que se desprende que no solo el ingreso debe estar autorizado sino que es preciso que, su gasto también lo esté. Teniendo en cuenta que los organismos de control fiscal son una sección del presupuesto del ente territorial correspondiente, las contralorías territoriales deben observar los principios y normas generales de presupuesto y, por ende, su presupuesto lo

---

"ASPECTOS GENERALES DEL PROCESO PRESUPUESTAL COLOMBIANO. Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Dirección General del Presupuesto Nacional. Impreandes presencia S.A., Bogotá.

<sup>2</sup> El artículo 10<sup>o</sup> del Decreto 111 de 1996 establece: "La Ley Anual sobre el Presupuesto General de la Nación es el instrumento para el cumplimiento de los planes y programas de desarrollo económico y social."

establece la asamblea departamental o el concejo, según sea el caso. Luego son estas corporaciones, quienes, además de señalar un monto autorizado, con la observancia de los límites y trámites señalados por la ley, asignan el presupuesto para el funcionamiento de las contralorías territoriales, ya no en porcentajes sino en cifras exactas.

### III.- CONCLUSIÓN

Con fundamento en las consideraciones anteriormente expuestas, esta Oficina responde a los interrogantes planteados en los siguientes términos:

- a) Está atribuido al Concejo Municipal la fijación del monto de la cuota de fiscalización, de acuerdo con los parámetros determinados por el legislador, y la autorización de su gasto.
- b) En desarrollo de la autorización otorgada por el legislador, y atendiendo los límites allí fijados, le correspondería a dicho ente corporativo adoptar la fórmula que haga determinable dicho porcentaje a la generalidad.

Así mismo, limita su análisis a estas precisiones de carácter general y abstracto, sin que, en tal virtud, entre a evaluar el caso en concreto ni la relación de hechos allí consignada.

Sólo resta puntualizar que este concepto se emite dentro de los parámetros establecidos en el artículo 25 del Código Contencioso Administrativo.

Confiando en que la inquietud planteada haya sido absuelta, me suscribo de usted,

Atentamente,

*Digno y Honorable Señor*  
*Juan Fernando Romero Tobón*  
**JUAN FERNANDO ROMERO TOBÓN**  
Director de la Oficina Jurídica

C.C. Auditor Delegado  
Grupo de Atención Ciudadana  
Gerencia Departamental de Santander de la CGR  
Contraloría Municipal de Floridablanca- Santander