

11 en / 06
Evacuado
11 en / 06
AUDITORIA GENERAL

MEMORANDO INTERNO

Bogotá D.C. Martes, 03 de Enero de 2006

PARA: ANA LYDA PERAFFÁN CABRERA- Directora Oficina Jurídica

DE: JAIME R. CUBILLOS PEÑA

REFERENCIA: N.U.R 210-1-30878. Solicitud concepto sobre la autoridad competente para reducir el presupuesto de la Contraloría Departamental.

○ Apreciado Doctora Ana Lyda:

De conformidad con la función de conceptualización asignada a esa dependencia, atentamente remito por competencia, la consulta formulada por el señor Bautista Reyes Neira, de la Oficina Jurídica de la Contraloría de Santander, sobre la autoridad competente para reducir el presupuesto de la Contraloría.

Agradezco una vez emitido el concepto, remitir una copia a la Auditoría Delegada para la Vigilancia de la Gestión Fiscal con el fin de realizar el respectivo registro.

Cordial Saludo,

Jaime R. Cubillos Peña
JAIME R. CUBILLOS PEÑA
 Auditor Delegado para la Vigilancia de la Gestión Fiscal.

Con copia:
 Anexos: Dos (2) Folios.
 Projectado por:

Participación ciudadana

De: <infoagr@auditoria.gov.co>
Para: "AGR-GAC" <participacion@auditoria.gov.co>
Enviado: Martes, 27 de Diciembre de 2005 06:23 p.m.
Asunto: Fw: Contacto sitio Auditoria.gov.co

----- Original Message -----

From: "BAUTISTA" <baurene90@hotmail.com>
To: "Auditoria" <infoagr@auditoria.gov.co>
Sent: Tuesday, December 27, 2005 3:12 AM
Subject: Contacto sitio Auditoria.gov.co

>
> Cliente.....: www.auditoria.gov.co
> Carpeta.....: contactenos
> Archivo.....: contacto.txt
> Separador.....: |
> Campos formulario....:
nombre,apellido,empresa,cargo,ciudad,pais,direccion,telefono,fax,email,comen
tarios
> Redirect.....:
http://www.paginas.net.co/auditoria/contactenos_gracias.asp
> Id respuesta.....: 0
> Email enviar.....: 1
> Email html.....: 1
> Email color.....: #000000
> Email encabezado....: Contactenos
> Email para.....: infoagr@auditoria.gov.co
> Email subject.....: Contacto desde sitio Auditoria General de la Nación
> Email de.....:
> Email respuesta.....: infoagr@auditoria.gov.co
> Nombre.....: BAUTISTA
> Apellido.....: REYES NEIRA
> Empresa.....: CONTRALORIA DE SANTANDER
> Cargo.....: OFICINA JURIDICA
> Ciudad.....: BUCARAMANGA
> Pais.....: COLOMBIA
> Direccion.....: GOBERNACION DE SANTADNER OFICINA 306
> Telefono.....: 6336935
> Fax.....:
> Email.....: baurene90@hotmail.com
> Comentarios.....: CUÁL ENTIDAD PUEDE REDUCIR EL PRESUPUESTO DE LA
CONTRALORIA DEPARTAMENTAL: LA ASAMBLEA O EL GOBIERNO CENTRAL, PESE
ENCONTRARSE EN SESIONES LA ASAMBLEA. MIL GRACIAS
> Enviar.....: Enviar
>

①

> -----
> REMOTE IP : 200.21.238.230
> DATE/TIME : 2005-12-27 03:12:11
>
> [Email scanned for viruses]
> [Email escaneado contra virus]
>
>

[Email scanned for viruses]
[Email escaneado contra virus]



Bogotá, D.C., 11 de enero de 2006
 OJ-110-335

Devolver Copia Firmada
 No 13138542.

Doctor
BAUTISTA REYES NEIRA
 Oficina Jurídica
Baurene90@hotmail.com
 Contraloría Departamental de Santander
 Edificio de la Gobernación de Santander Oficina 306
 Bucaramanga, Santander del Sur

Ref. NUR 210-1-30878 de 2 de enero de 2006

Solicitud de concepto: De la competencia para ordenar reducción de presupuesto asignado a contraloría departamental

Por medio de la presente, y en desarrollo de la función de conceptualización asignada a esta dependencia, me permito efectuar las siguientes reflexiones en relación con las inquietudes planteadas en el oficio de la referencia.

1.- LA CONSULTA.-

En el escrito citado en la referencia, se ha solicitado a esta Dirección, emitir concepto en relación con el siguiente interrogante: *"Cual entidad puede reducir el presupuesto de la Contraloría Departamental: la asamblea o el gobierno central, pese a encontrarse en sesiones la asamblea"*.

2.- FUNDAMENTOS.-

En relación con el tema planteado en su consulta, es necesario realizar las siguientes precisiones conceptuales:

11-01-06
 C.J.
 C.B.
 4

De conformidad con lo establecido en el numeral 11 del artículo 150 de la Constitución Política, que se debe leer en concordancia con lo previsto en el artículo 154 *ibídem*¹, corresponde al Congreso de la República establecer las rentas nacionales y fijar los gastos de la administración. En el mismo sentido se encuentran facultadas las corporaciones de elección de popular de los entes territoriales (departamentos, distritos, municipios y demás que se creen), para adoptar el presupuesto anual de rentas y gastos, presentado a iniciativa del respectivo Gobierno local (numeral 4º de los artículos 300 y 313 de la C. Pol.²).

En concordancia con estas disposiciones, el artículo 151 de la Constitución Política, estableció que correspondería al Congreso adoptar, mediante ley orgánica, las normas sobre preparación, aprobación y ejecución del presupuesto de rentas y ley de apropiaciones, competencia que es reiterada por el artículo 352 de la Carta, al establecer:

"Artículo 352. Además de lo señalado en esta Constitución, la ley orgánica del presupuesto regulará lo correspondiente a la programación, aprobación, modificación, ejecución de los presupuestos de la Nación, de las entidades territoriales y de los entes descentralizados de cualquier nivel administrativo, y su coordinación con el plan nacional de desarrollo, así como también la capacidad de los organismos y entidades estatales para contratar."

En la actualidad, las normas orgánicas a las cuales se debe sujetar el proceso presupuestal en Colombia, se encuentran recogidas en el Decreto 111 de 1996, que en su artículo 107 establece de manera expresa:

"[. . .] La programación preparación, elaboración, presentación, aprobación, modificación y ejecución de las apropiaciones de las Contralorías y Personerías

¹ Establece el artículo 154 de la Carta: **"Artículo 154. Las leyes pueden tener origen en cualquiera de las cámaras a propuesta de sus respectivos miembros, del Gobierno Nacional, de las entidades señaladas en el artículo 156, o por iniciativa popular en los casos previstos en la Constitución. No obstante, sólo podrán ser dictadas o reformadas por iniciativa del Gobierno las leyes a que se refieren los numerales 3º, 7º, 9º, 11 y 22 y los literales a), b) y o), del numeral 19 del artículo 150; las que ordenen participaciones en las rentas nacionales o transferencias de las mismas; las que autoricen aportes o suscripciones del Estado a empresas industriales o comerciales y las que decreten exenciones de impuestos, contribuciones o tasas nacionales. Las cámaras podrán introducir modificaciones a los proyectos presentados por el Gobierno. Los proyectos de ley relativos a los tributos iniciarán su trámite en la Cámara de Representantes y los que se refieran a relaciones internacionales, en el Senado."** –Se resalta-

² Establecen los artículos en mención, en la parte pertinente: **"Artículo 300. Modificado. Acto Legislativo. 01/96, Art. 2º. Corresponde a las asambleas departamentales, por medio de ordenanzas: [. . .] 4º.- Decretar, de conformidad con la ley, los tributos y contribuciones necesarios para el cumplimiento de las funciones departamentales."** **"Artículo 313. Corresponde a los concejos: [. . .] 4. Votar de conformidad con la Constitución y la ley los tributos y los gastos locales."**

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 (Ley 225 de 1995 art. 29)." –Subrayado y resaltado por fuera del texto original-

Del texto de las disposiciones transcritas, se infiere que tanto la aprobación, como la modificación del presupuesto de una contraloría, es competencia de la corporación de elección popular del respectivo ente territorial al cual pertenezca, y que la iniciativa en estas materias, le corresponde en forma exclusiva al Gobierno nacional o local.

Ahora bien, en relación con las modificaciones que pueden introducirse al presupuesto aprobado para una vigencia fiscal determinada, es preciso tener en cuenta lo establecido en el artículo 54 del Estatuto Orgánico del Presupuesto, que prevé:

"Artículo 54. Si los ingresos legalmente autorizados no fueren suficientes para atender los gastos proyectados, el Gobierno, por conducto del Ministerio de Hacienda, mediante un proyecto de ley propondrá los mecanismos para la obtención de nuevas rentas o la modificación de las existentes que financien el monto de los gastos contemplados.

En dicho proyecto se harán los ajustes al proyecto de presupuesto de rentas hasta por el monto de los gastos desfinanciados (Ley 179 de 1994, art. 24)."

De la norma transcrita se desprende, que las modificaciones al presupuesto que demanda el trámite especial de aprobación de una ley, ordenanza o acuerdo, se debe surtir siempre que los ingresos autorizados no sean suficientes para atender los gastos y se requiera adoptar medidas que garanticen la obtención de nuevas rentas.

Así mismo, debido a que por disposición expresa del artículo 345 de la Constitución Política, no es posible hacer erogación que no se encuentre expresamente autorizada dentro del presupuesto, de requerirse la adición de valores sobre las partidas autorizadas o la inclusión de nuevos gastos, la modificación del presupuesto también debe surtirse mediante el trámite de una ley, ordenanza o acuerdo, según sea el nivel territorial en el cual nos ubiquemos.

Ahora, no se puede pasar por alto que en los denominados estados de excepción, el Gobierno adquiere la competencia para hacer estas modificaciones, asistiéndole el deber de informar al Congreso de la República, de la decisión adoptada. Sobre el particular establecen los artículos del Estatuto Orgánico del Presupuesto:

"Artículo 83. Los créditos adicionales y traslados al Presupuesto General de la Nación destinados a atender gastos ocasionados por los estados de excepción, serán

efectuados por el Gobierno en los términos que éste señale. La fuente de gasto público será el decreto que declare el estado de excepción respectivo (Ley 38 de 1989, art. 69, Ley 179 de 1994, art. 36).

Artículo 84. De conformidad con lo establecido en la Constitución Política, cuando se declaren estados de excepción, toda modificación al Presupuesto General de la Nación deberá ser informada al Congreso de la República, dentro de los ocho días siguientes a su realización. En caso de que no se encuentre reunido el Congreso, deberá informarse dentro de los ocho días de iniciación del siguiente período de sesiones (Ley 179 de 1994, art. 57)."

En el asunto sometido a la consideración de esta Oficina, se ha consultado cuál es la autoridad competente para efectuar reducciones al presupuesto de una contraloría y, a pesar de que se podría considerar que este tipo de operaciones conducen a la modificación del presupuesto, sujeta a la aprobación de la respectiva corporación de elección popular, lo cierto es que por disposición expresa de los artículos 76 y siguientes del Decreto 111 de 1996, esta competencia le corresponde al Gobierno nacional o local. En efecto establecen las disposiciones en comento, bajo la denominación de "modificaciones al presupuesto", del capítulo XI que recoge las reglas aplicables para la ejecución del presupuesto:

"XI. De la ejecución del presupuesto

[. . .] **Artículo 72.** El CONFIS autorizará la celebración de contratos, compromisos u obligaciones, con cargo a los recursos del crédito autorizados, mientras se perfeccionan los respectivos empréstitos (Ley 179 de 1994, art. 33).

a.- Del Programa Anual Mensualizado de Caja, PAC:[. . .]

b.- Del recaudo de las rentas y del giro de los gastos. [. . .]

c) Modificaciones al Presupuesto.

Artículo 76. En cualquier mes del año fiscal, el Gobierno Nacional, previo concepto del Consejo de Ministros, podrá reducir o aplazar total o parcialmente, las apropiaciones presupuestales, en caso de ocurrir uno de los siguientes eventos: que el Ministerio de Hacienda y Crédito Público estime que los recaudos del año puedan ser inferiores al total de los gastos y obligaciones contraídas que deban pagarse con cargo a tales recursos; o que no fueren aprobados los nuevos recursos por el Congreso o que los aprobados fueren insuficientes para atender los gastos a que se refiere el Artículo 347 de la Constitución Política; o que no se perfeccionen los recursos del crédito autorizados; o que la coherencia macroeconómica así lo exija. En tales casos el Gobierno podrá prohibir o someter a condiciones especiales la asunción de nuevos compromisos y obligaciones (Ley 38 de 1989, art. 63, Ley 179 de 1994, art. 34).

Artículo 77. Cuando el Gobierno se viere precisado a reducir las apropiaciones presupuestales o aplazar su cumplimiento, señalará, por medio de decreto, las

apropiaciones a las que se aplica unas u otras medidas. Expedido el decreto se procederá a reformar, si fuere el caso, el Programa Anual de Caja para eliminar los saldos disponibles para compromisos u obligaciones de las apropiaciones reducidas o aplazadas y las autorizaciones que se expidan con cargo a apropiaciones aplazadas no tendrán valor alguno. Salvo que el Gobierno lo autorice, no se podrán abrir créditos adicionales con base en el monto de las apropiaciones que se reduzcan o aplacen en este caso (Ley 38 de 1989, art. 64, Ley 179 de 1994, art. 55, inciso 6o.).

[. . .] **Artículo 79.** *Cuando durante la ejecución del Presupuesto General de la Nación seriere indispensable aumentar el monto de las apropiaciones, para complementar las insuficientes, ampliar los servicios existentes o establecer nuevos servicios autorizados por la ley, se pueden abrir créditos adicionales por el Congreso o por el Gobierno, con arreglo a las disposiciones de los Artículos siguientes (Ley 38 de 1989, art. 65).*

Artículo 80. *El Gobierno Nacional presentará al Congreso Nacional, proyectos de ley sobre traslados y créditos adicionales al presupuesto, cuando sea indispensable aumentar la cuantía de las apropiaciones autorizadas inicialmente o no comprendidas en el presupuesto por concepto de Gastos de Funcionamiento, Servicio de la Deuda Pública e Inversión (Ley 38 de 1989, art. 66, Ley 179 de 1994, art. 55, incisos 13 y 17).*

Artículo 81. *Ni el Congreso ni el Gobierno podrán abrir créditos adicionales al presupuesto, sin que en la ley o decreto respectivo se establezca de manera clara y precisa el recurso que ha de servir de base para su apertura y con el cual se incrementa el Presupuesto de Rentas y Recursos de Capital, a menos que se trate de créditos abiertos mediante contracréditos a la ley de apropiaciones (Ley 38 de 1989, art. 67).*

Si se tiene en cuenta que estas disposiciones se aplican en el nivel territorial, en donde las corporaciones de elección popular deben adaptar estas reglas a los respectivos departamentos, distritos o municipios, se infiere que la competencia para realizar reducciones sobre los presupuestos le corresponde al Gobierno departamental, distrital o municipal. Esta competencia también se encuentra reiterada en el artículo 13 de la Ley 617 de 2000, a través de la cual, se adoptaron medidas de saneamiento fiscal en las entidades territoriales, que establece:

“Artículo 13. Ajuste de los presupuestos. *Si durante la vigencia fiscal, el recaudo efectivo de ingresos corrientes de libre destinación resulta inferior a la programación en que se fundamentó el presupuesto de rentas del departamento, distrito o municipio, los recortes, aplazamientos o supresiones que deba hacer el Ejecutivo afectarán [proporcionalmente a todas]³ las secciones que conforman el presupuesto anual, de manera que en la ejecución efectiva del gasto de la respectiva vigencia se respeten los límites establecidos en la presente ley.”*

³ El aparte resaltado y que se encuentra dentro del paréntesis, fue declarado inexecutable mediante sentencia C-540 de 2001, proferida por la Corte Constitucional, con ponencia de Jaime Córdoba Triviño.

Siendo las contralorías un segmento del presupuesto general del respectivo ente territorial, corresponde a los cuerpos colegiados (Congreso, asambleas y concejos) señalar su presupuesto anual de gastos, sin embargo, en materia de reducciones, es claro que, la competencia le corresponde al Gobierno del ente territorial del nivel al cual pertenezca el respectivo organismo de control fiscal.

Lo anterior, porque como bien lo ha reconocido la Corte Constitucional, en reiteradas oportunidades, 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 sujeta a las reglas establecidas por la Constitución y la Ley Orgánica del presupuesto. Cabe recordar que la autonomía presupuestal de que gozan las Contralorías departamentales, como lo ha expresado la Honorable Corte Constitucional, consiste en *"la posibilidad de disponer, en forma independiente, de los recursos aprobados de la ley de presupuesto"*⁴. Sobre el particular, ha expresado la Corte:

*"[. . .] el contenido esencial de la autonomía presupuestal de las entidades autónomas reside en la posibilidad que éstas tienen de ordenar y ejecutar los recursos apropiados conforme a las prioridades que ellas mismas determinen, y en armonía con los cometidos constitucionales y legales de la respectiva entidad."*⁵ (Se resalta).

Para finalizar, es preciso recordar que mediante Ley 819 de 9 de julio de 2003, se introdujeron modificaciones a las normas contenidas en el Decreto 111 de 1996, razón por la cual, para efectos de las reducciones sobre las partidas presupuestales apropiadas, el respectivo Gobierno local, deberá dar aplicación a lo previsto en su artículo 7º, que establece:

"Artículo 7o. Análisis del impacto fiscal de las normas. En todo momento, el impacto fiscal de cualquier proyecto de ley, ordenanza o acuerdo, que ordene gasto o que otorgue beneficios tributarios, deberá hacerse explícito y deberá ser compatible con el Marco Fiscal de Mediano Plazo.

Para estos propósitos, deberá incluirse expresamente en la exposición de motivos y en las ponencias de trámite respectivas los costos fiscales de la iniciativa y la fuente de ingreso adicional generada para el financiamiento de dicho costo.

El Ministerio de Hacienda y Crédito Público, en cualquier tiempo durante el respectivo trámite en el Congreso de la República, deberá rendir su concepto frente a la consistencia de lo dispuesto en el inciso anterior. En ningún caso este concepto podrá ir en contravía del Marco Fiscal de Mediano Plazo. Este informe será publicado en la Gaceta del Congreso.

⁴ CORTE CONSTITUCIONAL, Sentencia C-101 de 1996, M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

⁵ CORTE CONSTITUCIONAL, Sentencia C-192 de 1997, M.P. Alejandro Martínez Caballero.

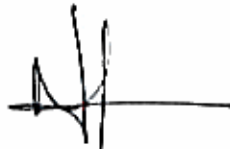
Los proyectos de ley de iniciativa gubernamental, que planteen un gasto adicional o una reducción de ingresos, deberá contener la correspondiente fuente sustitutiva por disminución de gasto o aumentos de ingresos, lo cual deberá ser analizado y aprobado por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

En las entidades territoriales, el trámite previsto en el inciso anterior será surtido ante la respectiva Secretaría de Hacienda o quien haga sus veces."

Sólo resta puntualizar que este concepto se emite dentro de los parámetros establecidos en el artículo 25 del Código Contencioso Administrativo, con base en la información que ha sido suministrada por usted a este Despacho y, por tanto, no tiene carácter obligatorio, ni fuerza vinculante.

Confiando en que la inquietud planteada haya sido absuelta, se suscribe de usted,

Atentamente,



ANA LYDA PERAFFÁN CABRERA
Directora Oficina Jurídica

c.c. *Dr. Jaime R. Cubillos Peña*
Auditor Delegado para la Vigilancia de la Gestión Fiscal

Grupo de Participación Ciudadana

DPA