



SIG-

Alcaldía de Medellín  
Secretaría de Hacienda

200800026111

AUDITORÍA GENERAL

Rad No 2008-233-000499-2  
Us Rad ACLOPATOFSKY  
Asunto : CONSULTA SOBRE PAGO DE CESANTIAS EN LA CONTRALORIAS MUNI  
Destino : / Rem CRJ ALCALDIA DE MEDELLIN SECRE  
www.auditoria.gov.co - Auditoria General de la Republica

Medellín, enero 28 de 2008

Señores  
**AUDITORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA**  
Bogotá  
DELEGADA

**Asunto: Consulta sobre pago de cesantías en las contralorías municipales**

Los artículos 10 y 11 de la Ley 617 de 2000 indican que el límite de gastos de las Contralorías Municipales, para un municipio de categoría especial, no pueden exceder del 2.8% de los Ingresos Corrientes de Libre Destinación y que adicionalmente *"a partir del año 2005 los gastos de las contralorías no podrán crecer por encima de la meta de inflación establecida por el Banco de la República"*.

En Colombia, las cesantías constituyen una prestación social establecida por la ley para amparar al trabajador cuando éste queda cesante o desempleado. No obstante, dicha prestación también puede ser solicitada por el trabajador para educación y para la adquisición o construcción de vivienda.

Adicionalmente, la Corte Constitucional ha establecido, refiriéndose al pago de las cesantías y a la falta de apropiación presupuestal en las entidades públicas, que:

*"Para la Corte Constitucional es claro que, si bien, como lo ha sostenido invariablemente en su jurisprudencia, no debe producirse erogación alguna de parte del Estado con cargo al tesoro público si no existe la correspondiente provisión presupuestal, de ésta no depende la decisión administrativa sobre el derecho que pueda tener el trabajador al reconocimiento de lo que se le adeuda por concepto de una*

AAA

2008-01-28

15:57

125

**SIQ - QUEJA NO. 110-2008-3**

Modificar queja 

Queja sin responder



Estado:  
**QUEJA EN TRÁMITE**

Presentada por: Marta Cecilia Lasso Peña  
 No. identificación: 0  
 Cargo: Subsecretaria Financiera  
 Dirección: Calle 44 No. 52-165  
 Teléfono: 3855555  
 E-mail: -  
 Departamento: Antioquia  
 Ciudad: Medellín  
 Contraloría denunciada: No es una Contraloría  
 Entidad denunciada: Solo si no es una Contraloría  
 Tipo de denuncia: Concepto  
 Medio de llegada: Correo  
 NUR Relacionados: 2008-233-000499-2 [Añadir N.U.R.](#)  
 Fecha Ingreso: 1/2/2008 [\[Modificar fecha\]](#)  
 Fecha vencimiento: 14/3/2008 [\[Modificar fecha\]](#)  
 SIQ relacionado: 2008-233-000499-2  
 Funcionario asignado: -

<b>Descripción denuncia:</b>	Solicita concepto para el manejo de las cesantías de los funcionarios de las Contralorías Teentoriales con el cumplimiento de los límites de la Ley 617/00.
------------------------------	---

**1 ACCIONES REALIZADAS SOBRE ESTA DENUNCIA:**

No.	Fecha	Acción	Dependencia
 7550	4/2/2008 <a href="#">[Modificar]</a>	Se asigna a: <a href="#">[Modificar]</a> actuación	Nivel central - Oficina Jurídica

Reporte generado: 04/02/2008 a las: 15:47:18

126

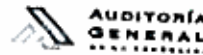
Imprimir este comentario - Volver al Índice

El(la) Ciudadano(a):

GERMAN VARGAS PEÑA

De:

COLOMBIA - SANTANDER - BUCARAMANGA



Fecha 04/02/2008 09:16:01

Asunto : CONCEPTO JURIDICO

Destino : / Rem CIU GERMAN VARGAS PEÑA

Rad No 2008-233-000541-2

Us Rad. ACLOPATOFSKY

www.auditoria.gov.co - Auditoría General de la República

el día: 1/31/2008 5:42:13 PM Hizo el siguiente comentario:

Dra. CARMEN HELENA LENIS Oficina Jurídica Auditoría General de la Nación Cra 10A No 17-18 Piso Bogotá REF: CONCEPTO JURÍDICO Cordial saludo: La contraloría municipal de Floridablanca adelanta proceso de responsabilidad fiscal en contra de varios funcionarios de la administración municipal que en ejercicio de su gestión fiscal autorizaron el reconocimiento y pago de unos intereses a las cesantías de 160 funcionarios que por pertenecer al régimen retroactivo no tenían derecho. Esta contraloría adelantó el respectivo proceso de responsabilidad fiscal por el presunto daño fiscal de más de 120 millones de pesos pero, llegado el momento de proferir auto de imputación de responsabilidad fiscal se encuentra con la siguiente situación que es el motivo de mi consulta: 1. La administración municipal luego de iniciada la investigación, consiente del error cometido a hacer estas devoluciones. 2. Algunos de estos funcionarios manifestaron su voluntad de pagar el dinero pero solicitaron acuerdos de pago, para en cuotas mensuales reintegrar el dinero señalado, situación que la administración validó. 3. Otros funcionarios que ya no trabajan en la administración se negaron rotundamente a hacer estas devoluciones. 4. En este último caso la administración inició el respectivo proceso de lesividad contra cada uno de los que se negaron a reintegrar el dinero ante el tribunal administrativo de Santander, situación que se encuentra en trámite. 5. Igualmente celebró los acuerdos de pago respectivos a dos y tres años con otros funcionarios para el pago de cuotas mensuales. Teniendo en cuenta lo planteado anteriormente, la cuantía del presunto daño VARIA MES A MES, encontrándonos con la dificultad de cumplir con uno de los requisitos esenciales del auto de imputación de responsabilidad fiscal que es la DETERMINACIÓN DE LA CUANTÍA, pues cada mes disminuye con los pagos que se hacen mensualmente por los acuerdos de pago señalados. En este orden de ideas y teniendo en cuenta las acciones instauradas ante el tribunal administrativo mis preguntas son las siguientes. 1. Se puede imputar responsabilidad fiscal con estas variaciones en la cuantía mes por mes? 2. Teniendo en cuenta los acuerdos de pago y las acciones instauradas por la administración municipal en el tribunal administrativo, ¿serán excluyentes y debería suspenderse el proceso fiscal? 3. Se puede tomar la decisión de iniciar un proceso fiscal por los dineros que no se están recaudando con acuerdo de pago y archivar el proceso respecto de los que han suscrito acuerdos de pago y de esta forma determinar el valor de la cuantía? 4. En caso de ser viable la imputación, ¿que pasará al momento de proferir el fallo y actualizar los valores, si aún continúan los acuerdos de pago? 5. ¿Puede operar el fenómeno de la prescripción de la acción, antes de terminarse los acuerdos de pago? Agradezco su atención y colaboración en el sentido de brindar posibles alternativas al respecto. Cordialmente, GERMAN UBEYHAR VARGAS PEÑA Jefe Oficina Jurídica \* Solicitud enviada también en medio físico y correo certificado

Satheriya  
(9)

Información Adicional:

Id	242
Empresa	CONTRALORIA MUNICIPAL DE FLORIDABLANCA
Cargo	JEFE OFICINA JURIDICA ASESORA
Dirección	calle 5 No 8-25 piso 2
Telefonos	6497539
Fax	6497539
Correo	gvabogeda@gmail.com

Oficina de Planeación - Auditoría General de la República

04-02-08  
242

127

**SIQ - QUEJA NO. 110-2008-2**

Modificar queja 



Estado:  
**QUEJA EN TRÁMITE**

Presentada por: Germán Vargas Peña  
 No. identificación: 242  
 Cargo: Jefe Oficina Jurídica  
 Dirección: Calle 5 NO. 8-25 Piso 2  
 Teléfono: 6497539  
 E-mail: gvabogado@gmail.com  
 Departamento: Santander  
 Ciudad: Floridablanca  
 Contraloría denunciada: Floridablanca  
 Entidad denunciada: Solo si no es una Contraloría  
 Tipo de denuncia: Concepto  
 Medio de llegada: E-mail  
 NUR Relacionados: 2008-233-000541-2 Añadir N.U.R.  
 Fecha ingreso: 4/2/2008 [Modificar fecha]  
 Fecha vencimiento: 17/3/2008 [Modificar fecha]  
 SIQ relacionado: -  
 Funcionario asignado: -

**Descripción denuncia:** Como Jefe de la Oficina Jurídica de la Contraloría de Floridablanca solicita concepto sobre un proceso de responsabilidad fiscal cuando se ha imputado y para la época del fallo algunos están en acuerdo de pagos y otros se negaron a la devolución de dineros.

**1 ACCIONES REALIZADAS SOBRE ESTA DENUNCIA:**

No.	Fecha	Acción	Dependencia
 7547	4/2/2008 [Modificar]	Se asigna a:   <a href="#">Modificar actuación</a>	Nivel central - Oficina Jurídica

Reporte generado: 04/02/2008 a las: 14:37:19





AUDITORIA GENERAL DE LA REPUBLICA  
GRUPO DE ATENCIÓN CIUDADANA  
RELACION DE QUEJAS

FECHA DE RADICADO	DEPENDENCIA	RADICADO	QUEJOSO	ASUNTO	FOLIOS
01/02/2008	Oficina jurídica	2008-233-000499-2	Mirtha Cecilia Lasso Peña	Solicita concepto para el manejo de las cesantías de los funcionarios de las Contralorías Territoriales con el cumplimiento de los límites de la Ley 617/00.	2
04/02/2008	Oficina jurídica	2008-233-000541-2	German Vargas Peña	Proceso de Responsabilidad Fiscal por parte de la Contraloría Municipal de Florida Blanca	2

**Nota:**

\*En esta relación se remiten los documentos originales para adjuntarlos al expediente que corresponda, replazando la impresión física que se da por ORFEO.

\*Con la puesta de funcionamiento del sistema ORFEO, en la Dirección de Control Fiscal y las Gerencias seccionales debe reposar los documentos originales en el expediente.

Firma \_\_\_\_\_

Funcionario de Correspondencia

Fecha de envío a la Gerencia o Dirección  
13/02/2008

*Dr. Diana*

*Bienvenida*

*Def*

*Hablemos!*

*Recibido  
14.02.2008  
10:20 AM*

Oficina Jurídica 110.009.2008

10.007.2008

AUDITORÍA GENERAL



Rad Salida No 2008-110-001286-1

Fecha 10/03/2008 14:58:09  
Asunto : SOLICITUD DE CONCEPTO PAGO DE CESANTIAS EN LAS CONTRALORIAS  
Destino : Oficina Jurídica / Rem (OEM) MARTHA CECILIA LASSO PER  
www.auditoria.gov.co - Auditoría General de la República



10473689 MAR 7 2008 118

Devolver Copia Firmada

Bogotá D.C.,

Doctora  
**MARTHA CECILIA LASSO PEÑA**  
Alcaldía de Medellín  
Subsecretaría Financiera  
Calle 44 No. 52 - 165.  
Centro Administrativo Municipal  
Medellín

**Ref.:** Solicitud de concepto: Pago de cesantías en las contralorías municipales. Oficio No. 200800026111. Rad. No. 2008-233-000499-2 de 1 de febrero de 2008.

En desarrollo de la función de conceptualización asignada a esta dependencia, me permito efectuar las consideraciones más adelante señaladas en relación con las inquietudes planteadas en el oficio de la referencia,

### 1.- LA CONSULTA.-

En su comunicación de fecha 28 de enero de 2008, radicada en la Auditoría General de la República, el 1 de febrero de 2008, y recibido en esta Oficina el día 14 de febrero del presente año, se manifiesta que con el fin de no desconocer el derecho a las cesantías de los funcionarios públicos vinculados a las Contralorías Territoriales y dándole cumplimiento al principio de legalidad del gasto público, se ha solicitado a este Despacho aclarar si es procedente que los gastos por concepto de cesantías fueran descontados de los gastos totales de la Contraloría para mostrar el cumplimiento de los límites establecidos por la ley 617 de 2000 y cual sería el fundamento legal con el cual podría sustentarse esta deducción por concepto de cesantías.

### 2.- FUNDAMENTOS.-

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

Oiana Rdz  
11-03-08.

2:35 pm

**2.1.- Constitución Política y Estatuto Orgánico de Presupuesto (EOP).**

En primer lugar, presentamos una síntesis jurídica de orden presupuestal, bajo el entendido que las atribuciones en materia presupuestal de las entidades territoriales son residuales, en la medida que tienen como límite la Constitución y el Estatuto Orgánico del Presupuesto Nacional.

En efecto, el artículo 352 de la C.P., señala *"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"*.

Por su parte, el Decreto 111 del 15 de enero de 1996 "Por el cual se compilan la Ley 38 de 1989, la Ley 179 de 1994 y la Ley 225 de 1995, que conforman el Estatuto Orgánico del Presupuesto", en lo que se refiere a las entidades territoriales indicó:

**"ARTÍCULO 107.** La programación, preparación, elaboración, presentación, aprobación, modificación y ejecución de las apropiaciones de las contralorías y personerías distritales y municipales se regirán por las disposiciones contenidas en las normas orgánicas del presupuesto de los distritos y municipios que se dicten de conformidad con la Ley Orgánica del Presupuesto o de esta última en ausencia de las primeras (Ley 225/95, artículo 29)".

**"ARTÍCULO 109.** Las entidades territoriales al expedir las normas orgánicas de presupuesto deberán seguir las disposiciones de la Ley Orgánica del Presupuesto, adaptándolas a la organización, normas constitucionales y condiciones de cada entidad territorial. Mientras se expiden estas normas, se aplicará la Ley Orgánica del Presupuesto en lo que fuere pertinente."

De conformidad con lo anterior, es claro que las entidades territoriales como las contralorías para el manejo de su presupuesto, se encuentran sujetas a los principios contenidos en el ordenamiento superior, y a las normas presupuestales que con carácter territorial deben expedirse, en armonía con lo establecido por el Estatuto Orgánico del Presupuesto -EOP-.

En consecuencia, la asesoría solicitada debe buscarse, en principio, en las normas presupuestales del municipio, las cuales escapan a nuestro conocimiento por lo que nuestra respuesta a la consulta se soporta en el ordenamiento nacional al que, como se expresó, debe sujetarse el ordenamiento propio de cada municipio. Sin embargo, antes de entrar a absolver los interrogantes planteados, es menester, igualmente, tener presente las disposiciones generales de las leyes anuales de presupuesto las cuales son complementarias del EOP y deben aplicarse en armonía con dicho estatuto. Ver por ejemplo artículo 4º de la ley 1169 de 2007, "Por la cual se decreta el Presupuesto de Rentas y Recursos de Capital y Ley de Apropiaciones para la vigencia fiscal del 1o de enero al 31 de diciembre de 2008", norma esta basada en lo señalado en el artículo 2º del EOP.

Ahora bien, como es conocido los presupuestos (del orden nacional o territorial) se componen de los gastos de funcionamiento, del servicio de la deuda pública y de los gastos de inversión.

Bajo los parámetros definidos en la normatividad presupuestal (EOP y ley anual de presupuesto, junto con su decreto de liquidación) las cesantías son gastos de



funcionamiento que se encuentran dentro de las transferencias corrientes y son los pagos que los órganos hacen directamente al personal, conforme al régimen especial que le señale la ley o la norma legal que lo sustenta. Las cesantías son un gasto de funcionamiento y, como tal, tiene por objeto atender las necesidades de los órganos para cumplir a cabalidad con las funciones asignadas en la Constitución Política y la Ley.

**2.2.- Ley 617 de 2001 y D.R. 192 de 2001.**

Sobre el crecimiento de los presupuestos de las contralorías municipales, el artículo 11 de la citada ley prevé: "(...) En todo caso, durante el período de transición los gastos de las contralorías, sumadas las transferencias del nivel central y descentralizado, no podrán crecer en términos constantes en relación con el año anterior. A partir del año 2005 los gastos de las contralorías no podrán crecer por encima de la meta de inflación establecida por el Banco de la República (...)"

Por su parte, el artículo 10 del decreto reglamentario 192 de 2001 dispone:

**"Artículo 10. De las transferencias a las contralorías.** La transferencia de los Departamentos, Municipios o Distritos, sumada a la cuota de fiscalización de las entidades descentralizadas, realizadas a las contralorías, no podrán superar los límites de gasto ni de crecimiento establecidos en la Ley 617 de 2000".

El artículo transcrito pone de presente que, independientemente de la fuente de financiación, las apropiaciones para las contralorías - transferencias más cuota de auditaje - no pueden crecer más allá de la meta de inflación.

Ahora bien, el artículo 2º de la ley 617 de 2000, parágrafo 3º, señala: "sin perjuicio de la categoría que corresponda según los criterios señalados en el presente artículo, cuando un distrito o municipio destine a gastos de funcionamiento porcentajes superiores a los límites que establece la presente ley se reclasificará en la categoría inmediatamente inferior".

En consecuencia con lo anterior, teniendo en cuenta que la ley determina las cesantías como un gasto de funcionamiento y respondiendo a la pregunta planteada en su consulta, este Despacho considera que no es procedente que los gastos por concepto de cesantías sean descontados de los gastos totales de la Contraloría para mostrar el cumplimiento de los límites referidos al crecimiento del presupuesto, previstos por la ley 617 de 2000. Esto teniendo en cuenta, entre otros, que es la misma ley (Decreto 192 de 2001, reglamentario de la Ley 617) la que indica cuales son los gastos no considerados como de funcionamiento, a fin de determinarse el límite de dicho incremento.

En efecto, establece el artículo 7º del mencionado decreto que: "...Para efectos de la Ley 617 de 2000, no se considerarán gastos de funcionamiento los destinados a cubrir el déficit fiscal, el pasivo laboral y el pasivo prestacional, **existentes a 31 de Diciembre de 2000**, ni las indemnizaciones al personal originadas en Programas de Saneamiento Fiscal y Financiero.

Tampoco se considerarán gastos de funcionamiento las obligaciones correspondientes al pasivo pensional definido en el parágrafo 1o. del artículo 1o. de la Ley 549 de 1999". (Resaltado nuestro).



**2.3- Sentencia C- 101 de 1991 de la Corte Constitucional.**

En punto a los alcances de la autonomía de las autoridades para ejercer la actividad presupuestal, el máximo órgano constitucional expresó:

*"La ejecución del presupuesto por parte de los órganos constitucionales a los que se reconoce autonomía presupuestal supone la posibilidad de disponer, en forma independiente, de los recursos aprobados en la Ley de Presupuesto. La independencia en la disposición de los recursos no significa que no se requiera del trámite presupuestal previsto en la ley orgánica, en cuanto a la certificación de la existencia de recursos y la racionalización de la programación presupuestal. En el mismo orden de ideas, la autonomía en la ejecución presupuestal no supone independencia respecto de las metas macroeconómicas y los planes de financiamiento de la operación estatal. **La autonomía se cumple dentro de los límites que imponen intereses superiores como el equilibrio macroeconómico y financiero (art. 341 C.P.), el mantenimiento de la capacidad adquisitiva de la moneda (art. 373 C.P.) y la regulación orgánica en materia de programación, aprobación, modificación y ejecución de los presupuestos de la Nación (CP arts. 352).**"*

*"En este orden de ideas, la prohibición de exceder el límite impuesto por las normas orgánicas - arts. 3º, 10 ibidem - guarda armonía con el artículo 2º del decreto 111 de 1996, a cuyos términos **"esta ley orgánica del presupuesto, su reglamento, las disposiciones legales que ésta expresamente autorice, además de lo señalado en la Constitución, serán las únicas que podrán regular la programación, elaboración, presentación, aprobación, modificación y ejecución del presupuesto (...)"** - art. 64 de la ley 179/94 -.* (Negrilla fuera de texto).

No sobra recordar que la Ley 617 de 2000 adiciona la Ley Orgánica de Presupuesto, conforme lo expresa su encabezamiento: "Por la cual se reforma parcialmente la Ley 136 de 1994, el Decreto Extraordinario 1222 de 1986, se adiciona la Ley Orgánica de Presupuesto, el Decreto 1421 de 1993, se dictan otras normas tendientes a fortalecer la descentralización, y se dictan normas para la racionalización del gasto público nacional".

**2.4.- Sentencia de la Corte Constitucional C-1168 del seis (6) de noviembre 2001.**

En cuanto al principio de legalidad del gasto la Corte Constitucional ha manifestado, que: **"el principio de legalidad explica también la llamada fuerza jurídica restrictiva del presupuesto en materia de gastos, según la cual, las apropiaciones efectuadas por el Congreso por medio de esta ley son autorizaciones legislativas limitativas de la posibilidad de gasto gubernamental, de suerte que las autoridades no pueden hacer erogaciones distintas a las previstas en la ley de apropiaciones. Esta fuerza restrictiva del presupuesto, tal y como esta Corte lo ha señalado, opera en tres dimensiones: (i) en el campo temporal, pues las erogaciones deben hacerse en el período fiscal respectivo; (ii) a nivel cuantitativo, pues las apropiaciones son las cifras máximas que se pueden erogar; y, (iii) finalmente, en el campo sustantivo o material, pues la ley no sólo señala cuánto se puede gastar sino en qué se deben emplear los fondos públicos."**

Resumiendo, el pago de las cesantías es un derecho que por ley le corresponde al servidor público; debe ser apropiado adecuadamente en el presupuesto de la Contraloría, el cual debe soportarse y sujetarse, sin contrariar las disposiciones de la Ley Orgánica del Presupuesto y los principios contenidos en el ordenamiento superior, y a las normas presupuestales que con carácter territorial deben expedirse, en armonía con lo establecido por el Estatuto Orgánico del Presupuesto.

De lo anterior es claro que el pago de las cesantías es una obligación que las Contralorías deben asumir sin contrariar los límites de gastos establecidos en la ley 617 de 2000.

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 lo tanto no tiene carácter obligatorio, ni fuerza vinculante.

Confiando en que su inquietud haya sido absuelta, le saludo

Cordialmente,

  
**CARMEN ELENA LENIS GARCIA**  
Directora de la Oficina Jurídica.

Proyectó: Diana María Murcia Vargas  
Abogada Oficina Jurídica