

7/11



DC- 0426

Florencia, 27 MAR 2008

AUDITORÍA GENERAL



Rad No 2008-233-001397-2  
Us Rad: NRMONROY

Fecha: 01/04/2008 15:07:14  
Asunto: solicitud concepto  
Destino: Rem. CIU contraloría departamental  
www.auditoria.gov.co - Auditoría General de la República

Doctora  
ANA CRISTINA SIERRA DE LOMBANA  
Auditora General de la República  
Bogotá D.C.

*Dra. Carolina H. Jorj*

Asunto: Solicitud concepto

Respetada doctora Ana Cristina:

Comendidamente solicito su vallosa colaboración en el sentido de conceptuar sobre que destinación y porcentajes debe dársele a los ingresos percibidos por la venta de un bien inmueble a una entidad pública o privada por parte de los entes territoriales.

Agradezco su amable y oportuna colaboración.

Cordialmente,

LUIS ALFREDO CARBALLO GUTIERREZ  
Contralor Departamental

Proyectó: Nefer Oriaya Delgado  
Jefe División Control Fiscal

na gnta M

*19M 8  
2803.0.*

*Diana Rdz.  
3:00pm 04.04.08*



Bogotá D.C.,

110,020,2008. # 2161



Red Salida No 2008-110-002180-1

Fecha: 12/06/2008 11:47:24

Us Rad. ACLOPATOFSKY

Asunto: Radicación No. 2008-233-001397-2 de 01 de Abril de 2008

Destino: / Rem (DEM) LUIS ALFREDO CARBALLO GU

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

Doctor

**LUIS ALFREDO CARBALLO GUTIERREZ**

Contralor Departamental del Caquetá

Cra. 13 No 15 – 00 Piso 04

Teléfono (098) 4357703- 4353199

Florencia - Caquetá

SERVICIO CORRA  
Devolver Copia Firmada

YY 19633921

**Asunto: Radicación No. 2008-233-001397-2 de 01 de Abril de 2008**  
**"Destinación de ingresos por venta de inmueble".**

Cordial saludo respetado Doctor Carballo:

Antes de entrar a emitir concepto sobre el asunto de la referencia es necesario precisar que, en virtud de las funciones constitucionales y legales asignadas a la Auditoría General de la República, este ente de control no puede tener injerencia en la toma de decisiones de competencia de las entidades vigiladas, por cuanto le corresponde un control posterior y selectivo de su gestión fiscal; de manera que, debe abstenerse de emitir conceptos sobre asuntos o situaciones particulares, individuales o concretas que puedan llegar a ser sometidas a vigilancia. Así, las consultas a esta Oficina siempre serán abordadas de manera general.

### ASUNTO E INTERROGANTE PLANTEADO

"La Contraloría Departamental de Caquetá, solicita se conceptúe sobre la destinación y porcentaje que debe dársele a los ingresos percibidos por la venta de un bien inmueble a una entidad pública o privada por parte de los entes territoriales".

### FUNDAMENTOS JURÍDICOS

Para poder absolver los interrogantes planteados se procederá a la revisión y análisis integral de la siguiente normatividad: Constitución Política de Colombia, Decreto 111 de 1996 y Ley 617 de 2000.

13/05/08  
FF  
9:24



## ANÁLISIS JURÍDICO

Para efectos del cuestionamiento entiéndase como entidades territoriales, por definición de la Carta Política, los departamentos, los distritos, los municipios y los territorios indígenas.

Es necesario recordar que este tipo de enajenaciones deben estar precedidas de la autorización del órgano de elección popular según sea la naturaleza del ente, pues así lo prevé la Carta Política en el artículo 300, numeral noveno al señalar las funciones de las asambleas departamentales y el artículo 313, numeral 3, al establecer las funciones de los concejos municipales.

Ahora bien, pese a que no se desconoce la autonomía de la que gozan la entidades territoriales, la misma no es absoluta sino relativa; es así como en temas presupuestales el dirigente del ente territorial debe estarse a lo establecido por las ordenanzas o acuerdos emanados del órgano de elección popular, y éste a su vez al determinar el gasto debe estarse a la Constitución Política y al Estatuto Orgánico del Presupuesto.

Señala la Constitución:

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"*.

Artículo 353: *"Los principios y las disposiciones establecidos en este título se aplicarán, en lo que fuere pertinente, a las entidades territoriales, para la elaboración, aprobación y ejecución de su presupuesto"*.

Por su parte, el Decreto 111 de 1996, estatuto orgánico de presupuesto, preceptúa:

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"*.

Debe tenerse en cuenta que, la distribución que haga de los ingresos en el respectivo presupuesto el órgano colegiado, debe de estarse a las normas constitucionales, a la norma orgánica y debe obedecer a las necesidades propias del municipio, departamento o distrito. No hay que olvidar que el decreto 111 de 1996, en su artículo 10, señala: *"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."*

Es pertinente citar lo manifestado por la Corte Constitucional, en sentencia C 1187 de 2000, con ponencia del Doctor Fabio Morón, que si bien es un pronunciamiento respecto a la acción pública de inconstitucionalidad contra algunos artículos de la Ley 549 de 1999<sup>1</sup>, se considera aplicable para el punto en particular; dijo la Corte: "... las entidades territoriales tienen derechos y competencias propios que deben ser protegidos de las interferencias de otras entidades, y en especial de la Nación. Así las cosas, estima la Corte que este diseño institucional se articula con la eficiencia de la administración y la protección de los mecanismos de participación ciudadana, en la medida en que la autonomía territorial permite un mayor acercamiento entre la persona y la administración pública, como quiera que la autonomía regional (seccional y local), hunde sus raíces en el principio democrático y en el hecho incontrovertible, de ser las autoridades locales las que mejor conocen las necesidades regionales y por lo tanto, las que están en contacto más íntimo con la comunidad para satisfacer y proteger sus necesidades e intereses políticos, económicos y sociales".

En concordancia con lo anterior, es preciso recordar el precepto constitucional establecido en el artículo 345, que a la letra dice: "En tiempos de paz no se pueden hacer erogaciones con cargo al tesoro que no se halle incluida en el de gastos.

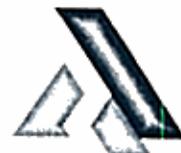
*Tampoco podrá hacerse ningún gasto público que no haya sido decretado por el Congreso, por las asambleas departamentales, o por los concejos distritales o municipales, ni transferir crédito alguno a objeto no previsto en el respectivo presupuesto".*

En este sentido, la destinación y porcentaje que debe dársele a los ingresos percibidos por la venta de un bien inmueble o por cualquier otra actividad debe ceñirse a la norma constitucional, a la orgánica de presupuesto y su porcentaje de destinación a cada rubro presupuestal dependerá de lo previsto en el acuerdo u ordenanza que fija el respectivo presupuesto. En efecto, indica la ley orgánica:

**ARTICULO 11.** *El Presupuesto General de la Nación se compone de las siguientes partes:*

- a) *El Presupuesto de Rentas contendrá la estimación de los ingresos corrientes de la Nación (...)*
- b) *El Presupuesto de Gastos o Ley de Apropiações. (...)*

<sup>1</sup> Ley 549 de 2002 por la cual se dictan normas tendientes a financiar el pasivo pensional de las entidades territoriales, se crea el Fondo Nacional de Pensiones de las entidades territoriales y se dictan otras disposiciones en materia pensional.



Se considera oportuno presentar una breve definición de los principios presupuestales, los cuales son: planificación, anualidad, universalidad, unidad de caja, programación integral, especialización, inembargabilidad, coherencia macroeconómica y homeóstasis presupuestal.

El principio de **planificación** implica que el presupuesto debe reflejar los planes gubernamentales de largo, mediano y corto plazo; el de **anualidad** que el presupuesto se debe hacer para cada vigencia fiscal; **universalidad** que ninguna autoridad podrá ordenar gastos que previamente no se hayan incluido en él; **programación integral** que los programas presupuestales que se pretenda ejecutar deben contemplar simultáneamente los gastos de inversión y los de funcionamiento necesarios para su ejecución y operación, además de las obras complementarias que demande su funcionamiento; **especialización** que los gastos que se autoricen en el presupuesto deben guardar estricta relación con el objeto y funciones de la organización respectiva, y se deben ejecutar de conformidad con el fin para el cual fueron programados; **inembargabilidad** que las rentas y recursos de capital que integran el presupuesto no pueden ser materia de embargos; **coherencia macroeconómica** el presupuesto debe guardar armonía y ser compatible con las metas macroeconómicas fijadas por el gobierno en coordinación con la junta directiva del Banco de la República. Esas metas se relacionan con la tasas de inflación, desempleo, crecimiento del PIB, de los medios de pagos, de las exportaciones, importaciones, tasa de cambio, etc.; el de **homeóstasis presupuestal** el crecimiento real del presupuesto de rentas, incluida la totalidad de los créditos adicionales de cualquier naturaleza, deberá guardar congruencia con el crecimiento de la economía, de tal manera que no genere desequilibrio macroeconómico; por último el principio de **unidad de caja** que merece especial atención por considerarlo el más relevante para referirnos al caso que nos ocupa.

El principio de **unidad de caja** establece que con el recaudo de todos los ingresos se conforma un fondo común con el cual se atienden todas las erogaciones que demande el funcionamiento del estado. En este caso serían las erogaciones que demande la entidad territorial. También hacen parte de ese fondo el superávit fiscal de los establecimientos públicos en la cuantía que determine el Consejo de Política Económica y Social - Conpes -, del orden territorial, y los rendimientos financieros que obtengan esas entidades por inversión de recursos.

Se ha referido la Honorable Corte Constitucional en sentencia de constitucionalidad C- 478 de 1992, con ponencia del Doctor Eduardo Cifuentes Muñoz done se afirmó que: "... el mandato del artículo 345 adquiere sentido a la luz del principio de unidad de caja en materia presupuestal, según el cual todos "los dineros que entran al tesoro público, cualquiera sea su proveniencia,



*se funden en una caja común, y de ella se podrán destinar a los cometidos que se determinan en el presupuesto”*.

Este artículo 345 está directamente relacionado con el principio de planificación, pues como antes se dijo el presupuesto debe reflejar los planes gubernamentales de largo, mediano y corto plazo; por tanto para el caso de las entidades territoriales se debe considerar su plan de desarrollo que involucra el plan de inversiones públicas, así como el plan financiero, el plan operativo anual de inversiones y el acuerdo u ordenanza anual del presupuesto.

El Plan Financiero, se define en el artículo séptimo del Estatuto Orgánico del Presupuesto como el instrumento de planificación y gestión financiera, que tiene como base las operaciones efectivas de las entidades cuyo eje cambiario, monetario y fiscal sea de tal magnitud que amerite incluirlas en el plan. Tomando en consideración las previsiones de ingresos, gastos, déficit y su financiación compatibles con el Programa Anual de Caja y las políticas cambiarias y monetarias. Por otro lado, el artículo octavo de la misma norma establece que el Plan Operativo Anual de Inversiones debe señalar los proyectos de inversión clasificados por sectores, órganos y programas, los cuales serán concordantes con el Plan Nacional de Inversiones.

La Ley 819 de 2003<sup>2</sup>, en el artículo 5º, establece que el Gobernador o Alcalde deberá presentar a la respectiva Asamblea o Concejo, en el mismo período que presente el proyecto de presupuesto a título informativo, un Marco Fiscal de Mediano Plazo, que debe contener como mínimo: a) El Plan Financiero contenido en el artículo 4o de la Ley 38 de 1989, modificado por el inciso 5 de la Ley 179 de 1994; b) Las metas de superávit primario a que hace referencia el artículo 2o de la presente ley, así como el nivel de deuda pública y un análisis de su sostenibilidad; c) Las acciones y medidas específicas en las que se sustenta el cumplimiento de las metas, con sus correspondientes cronogramas de ejecución; d) Un informe de resultados fiscales de la vigencia fiscal anterior. Este informe debe incluir, en caso de incumplimiento de las metas fijadas en el Marco Fiscal de Mediano Plazo del año anterior, una explicación de cualquier desviación respecto a las metas y las medidas necesarias para corregirlas. Si se ha incumplido la meta de superávit primario del año anterior, el nuevo Marco Fiscal de Mediano Plazo tiene que reflejar un ajuste tal que garantice la sostenibilidad de la deuda pública; e) Una estimación del costo fiscal de las exenciones tributarias existentes en la vigencia anterior; f) Una relación de los pasivos exigibles y de los pasivos contingentes que pueden afectar la situación financiera de la

<sup>2</sup> Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones.



entidad territorial y g) El costo fiscal de los proyectos de ordenanza o acuerdo sancionados en la vigencia fiscal anterior.

Conforme a lo anteriormente expuesto, se tiene entonces que el alcalde o el gobernador deben presentar al concejo o asamblea además del proyecto de presupuesto el marco fiscal de mediano plazo en procura que la distribución del gasto cumpla con sus objetivos; sólo la entidad territorial podrá disponer de sus recursos conforme se haya autorizado por el órgano de elección popular siempre y cuando tal disposición no sea contraria o esté expresamente prohibida por la Constitución, la ley o el reglamento.

Un ejemplo de tales prohibiciones, son las contempladas en el artículo 14 de la Ley 617, el cual reza así: ***"Prohibición de transferencias y liquidación de empresas ineficientes. Prohíbese al sector central departamental, distrital o municipal efectuar transferencias a las empresas de licores, a las loterías, a las Empresas Prestadoras de Servicios de Salud y a las instituciones de naturaleza financiera de propiedad de las entidades territoriales o con participación mayoritaria de ellas, distintas de las ordenadas por la ley o de las necesarias para la constitución de ellas y efectuar aportes o créditos, directos o indirectos bajo cualquier modalidad.***

*Cuando una Empresa Industrial y Comercial del Estado o sociedad de economía mixta, de aquellas a que se refiere el presente artículo genere pérdidas durante tres (3) años seguidos, se presume de pleno derecho que no es viable y deberá liquidarse o enajenarse la participación estatal en ella, en ese caso sólo procederán las transferencias, aportes o créditos necesarios para la liquidación".*

Frente al tema, la Dirección General de Apoyo Fiscal del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, cuando resolvió a la Gobernación del Caquetá en el mes de octubre del año 2001, una consulta sobre la destinación de unos recursos producto de diferentes ventas a un establecimiento público denominado "Inficaquetá", concluyó: "el patrimonio de cualquier entidad descentralizada de las listadas en el artículo 14 de la Ley 617 de 2000, puede ser incrementado como producto de la sostenibilidad misma de la entidad pública, que debe ser lograda a la luz del buen ejercicio de la autonomía administrativa entregada en el momento de su creación y por ende no puede una entidad territorial realizar giros a sus entes descentralizados, diferentes a los de la constitución en el momento de la creación."

## CONCLUSIONES

De lo anteriormente expuesto se puede concluir que, la venta de inmuebles por parte de las entidades territoriales debe estar precedida de autorización del cuerpo colegiado de elección popular y la destinación de los recursos obtenidos por tales enajenaciones así como los porcentajes de distribución de dichos ingresos deben responder a lo decretado en el respectivo plan





territorial de desarrollo y concretarse año a año en las respectivas normas presupuestales que haya aprobado el concejo o la asamblea, según sea la naturaleza del ente territorial.

El acuerdo u ordenanza sobre el presupuesto público deberá estarse a lo dispuesto en la Constitución Política de Colombia y en el Estatuto Orgánico del Presupuesto y en ningún caso se podrán hacer apropiaciones que estén expresamente prohibidas por la Constitución o la ley.

Para finalizar, no sobra recordar que el presente concepto se emite al tenor del artículo 25 del Código Contencioso Administrativo, y de manera alguna compromete la responsabilidad de la Auditoría General de la República como tampoco es de obligatorio cumplimiento.

Cordialmente,

  
**CARMEN ELENA LENIS GARCÍA**  
Directora Oficina Jurídica

NEIVA

Copia: Giovanni Soto Cagua/Gerente Seccional II-Bogotá.  
Proyectó: Ana Milena Yela Escobar - Abogada Auditoría General de la República

