

CDV Contraloría Departamental del Vaupés

Mitu, Miércoles 21 Mayo de 2008

CDV-141

Doctor:

GIOVANNI SOTO CAGUA
 Gerente Seccional II Bogotá
 Auditoría General de la República
 Carrera 10ª No 17-18 Piso 9
 Bogotá D.C



Fecha 30/06/2008 14:18:28 Rad No 2008-233-002388-2
 Asunto : SOLICITUD CONCEPTO Un Rad. ACLOPATOF8KY
 Destino : 7 Ram CU CONTRALORIA DEPARTAMENTAL
 www.auditoria.gov.co - Auditoría General de la República

4

Cordial Saludo,

Con el propósito de tener un mejor entendimiento y contar con herramientas de juicio que permitan dar claridad acerca de la forma como se podría interpretar una norma presupuestal para darle aplicación a partir del año 2008, solicito su amable colaboración para brindarme un concepto acerca de lo siguiente:

1. ¿Cómo se realizaría el calculo del presupuesto de una Contraloría Departamental cuyo limite de gastos se encuentra ubicado en la categoría cuarta, con respecto a lo dispuesto en el articulo 134 de la ley 1151 de julio 24 de 2007.?
2. teniendo en cuenta lo establecido en el articulo 134 de la ley 1151 de 2007 en donde el mismo dispone que se debe entender lo dispuesto como la única formula para el calculo del presupuesto de las Contralorías Departamentales ¿se debe tener en cuenta lo enunciado en el parágrafo del articulo 9 de la ley 617/2000 en cuanto a l limite de crecimiento de ,los gastos de la Contraloría Departamental sujeto a la meta de inflación establecida por el Banco de la Republica que regia a partir del año 2005?
3. de acuerdo al mencionado articulo de la ley 1151/2007 las cuotas de fiscalización a cargo de las entidades descentralizadas serán adicionados a los presupuestos de las respectivas Contralorías Departamentales ¿se podría interpretar lo anterior como que no se

Edificio Contraloría Departamental Vaupés, Calle 15 No. 14-50 frente al Parque Santander, Barrio Centro A
 Email Controldevo@gmail.com, TEL. 5642096 Cel: 310 2790183 Mitú

"Por un Control Fiscal Eficiente"

CDV Contraloría Departamental del Vaupés

debería tener en cuenta un techo en el presupuesto de la Contraloría para la incorporación de las cuotas de fiscalización?

4. Si dentro del presupuesto de ingresos de la administración departamental se tiene proyectado el recaudo por concepto de contribuciones (estampillas) y se tiene evidencia que parte de estos dineros se utilizaran para cubrir gastos de funcionamiento, ¿podría tomarse como base para el cálculo del presupuesto de una Contraloría Departamental, el valor presupuestado para sufragar estos gastos de funcionamiento?

Favor enviar respuesta a la calle 15 No 14-50 frente al parque Santander Barrio Centro A del Municipio de Mitú Departamento del Vaupés a nombre de la Contraloría Departamental del Vaupés y al e-mail controldeva@gmail.com.

Agradezco su amable colaboración y oportuno tramite.

Cordialmente,


NELSON ARMANDO ORTIZ SANCLEMENTE
Contralor Departamental

Edificio Contraloría Departamental Vaupés, Calle 15 No. 14-50 frente al Parque Santander, Barrio Centro A
Email Controldeva@gmail.com. TEL. 5642096 Cel: 310 2790183 Mitú

"Por un Control Fiscal Eficiente"

79

SIQ - QUEJA NO. 214-2008-17

Modificar queja



Queja en trámite

Estado:
QUEJA EN TRÁMITE

Presentada por: Nelson Armando Ortiz Sanclemente
 No. Identificación: 214
 Cargo: Contralor Departamental Vaupes
 Dirección: Calle 15 No. 14-50 Frente al Parque Santander - Barrio Centro A
 Teléfono: 310-2790183
 E-mail: controldeva@gmail.com
 Departamento: Vaupes
 Ciudad: Mitu
 Contraloría denunciada: No es una Contraloría
 Entidad denunciada: Solo si no es una Contraloría
 Tipo de denuncia: Concepto
 Medio de llegada: Correo
 NUR Relacionados: 2008-233-002386-2 Añadir N.U.R.
 Fecha Ingreso: 30/5/2008 [Modificar fecha]
 Fecha vencimiento: 15/7/2008 [Modificar fecha]
 SIQ relacionado: NA
 Funcionario asignado: spvm

2

Descripción denuncia:	Radicado Entrada No. 2008-233-002386-2 el 30/05/08 la Contraloría Departamental de Vaupes solicita concepto sobre el Calculo del Presupuesto Departamental - Limite de Gastos, Cuotas de Fiscalización.
------------------------------	---

1 ACCIONES REALIZADAS SOBRE ESTA DENUNCIA:

No.	Fecha	Acción	Dependencia
8538	3/6/2008 [Modificar]	Se asigna a: 1 Modificar actuación	Gerencia Seccional II con sede en Bogotá

Reporte generado: 03/06/2008 a las: 11:32:29



78

MEMORANDO INTERNO

Bogotá, D.C. 4 de junio de 2008
214

PARA: DAYRA ENNA CONCICIÓN PERICO
Directora Oficina Jurídica

Vence 15-07/08

*Febian
Por favor responder
respuesta
García
5-06/08*

DE: GIOVANNI SOTO CAGUA
Gerente Seccional II - Bogotá

REFERENCIA: AL CONTESTAR POR FAVOR CITAR: SIQ-214-2008-17
Solicitud Concepto- Cálculo Presupuesto Departamental , Límite ,
de Gastos, Cuotas de Fiscalización.

De acuerdo con la solicitud de concepto radicado bajo el Sistema Quejas, denuncias, solicitudes y derechos de petición de la referencia, recibido el pasado 30 de mayo, en donde la Contraloría Departamental de Vaupés solicita concepto sobre la aplicación del cálculo del presupuesto de la Contraloría Departamental, limite de gastos y cuotas de fiscalización, respetuosamente y por ser de su competencia, remito la consulta.

Por lo anterior, cordialmente le solicito que una vez se conozca la respuesta del concepto solicitado remita copia del mismo a este despacho, con el fin de atender el requerimiento dentro de los términos de ley.

Atentamente,

[Signature]
GIOVANNI SOTO CAGUA
Gerente Seccional II - Bogotá
spvm

Anexo lo anunciado en (3) folios

C.C. Contraloría Departamental de Vaupés
Calle 15 No. 14-50 Frente al Parque Santander, Barrio Centro A
Email: controldeva@gmail.com

*Febian, Cuyas
05-06-08
10:03 am*

15/06/08



Fecha 14/07/2008 10:49:51
Asunto : Concepto Jurídico
Destino : Oficina Jurídica / Rem: CIU CONTRALORIA DEPARTAMENTAL



Rad Salida No 2008-110-003462-1
Us Rad: WMICAN

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

Bogotá D.C.
110- 039 -2008

Doctor
NELSON ARMANDO ORTIZ SANCLEMENTE
Contralor Departamental
Contraloría Departamental del Vaupés
Calle 15 N° 14-50 frente al parque Santander Barrio Centro A
Mitú -Vaupés

AUDITORÍA GENERAL

Referencia: Solicitud concepto límite de gastos de la Contraloría, aplicación del artículo 134 de la ley 1151 de 2007.

Cordial saludo Doctor Ortiz

En atención a la consulta realizada por usted mediante memorando CDV-141 se emite concepto jurídico para efectos de dar respuesta a sus interrogantes.

Del objeto de consulta

"¿Cómo se realizaría el cálculo del presupuesto de una Contraloría Departamental cuyo límite de gastos se encuentra ubicado en la categoría cuarta, con respecto a lo dispuesto en el artículo 134 de la ley 1151 de julio 24 de 2007?"

"Teniendo en cuenta lo establecido en el artículo 134 de la ley 1151 de 2007 en donde el mismo dispone que se debe entender lo dispuesto como la única fórmula para el cálculo del presupuesto de las Contralorías Departamentales ¿Se debe tener en cuenta lo enunciado en el párrafo del artículo 9 de la ley 617 de 2000 en cuanto al límite del crecimiento de los gastos de la Contraloría Departamental sujeto a la meta de inflación establecida por el Banco de la República que regía a partir del año 2005?"

"De acuerdo al mencionado artículo de la ley 1151 de 2007 las cuotas de fiscalización a cargo de las entidades descentralizadas serán adicionados a los presupuestos de las respectivas Contralorías Departamentales ¿Se podrá interpretar lo anterior como que no se debería tener en cuenta un techo en el presupuesto de la Contraloría para la incorporación de las cuotas de fiscalización?"

"Si dentro del presupuesto de ingresos de la administración departamental se tiene proyectado el recaudo por concepto de contribuciones (estampillas) y se tiene evidencia que parte de estos dineros se utilizarán para cubrir gastos de funcionamiento, ¿podría tomarse como base para el cálculo del presupuesto de una Contraloría Departamental, el valor presupuestado para sufragar estos gastos de funcionamiento?"

Se considera

Antes de proceder a dar respuesta a su solicitud, 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. Así, se abordará el tema de manera general y abstracta.

En materia presupuestal la Constitución Política en su artículo 352, establece: "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". (Subrayado fuera de texto)



Igualmente en el artículo 353 prevé: "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 presupuesto¹".

Frente a este tema la Corte Constitucional desde sus inicios consideró:

"La Constitución de 1991 reconoce que la materia presupuestal es de aquellas que pueden considerarse concurrentes en los niveles Nacional, Departamental y Municipal, es decir, que necesariamente estarán presentes en cada uno de esos niveles territoriales manifestaciones de la función presupuestal. **El rango cuasi-constitucional de las leyes orgánicas, que les permite ser el paradigma y la regla de otras leyes en las materias que regulan.** La Constitución de 1991 fue más allá de la utilización tradicional de la ley orgánica de presupuesto como receptáculo de los principios de esa disciplina. El artículo 352 la convirtió en instrumento matriz del sistema presupuestal colombiano al disponer que se someterán a ella todos los presupuestos: el Nacional, los de las entidades territoriales y los que elaboran los entes descentralizados de cualquier nivel. La ley orgánica regulará las diferentes fases del proceso presupuestal (programación, aprobación, modificación y ejecución). **La nueva Constitución innova en materia presupuestal no sólo al establecer la preeminencia expresa de la ley orgánica de presupuesto, que ahora lo será de todo el proceso presupuestal y no simplemente del presupuesto nacional, sino también al enfrentar directamente la problemática de la concurrencia de competencias. Es procedente aplicar analógicamente los principios o bases presupuestales de la Ley 38 de 1989 a las normas orgánicas de presupuesto en los niveles departamental y municipal y, a través de éstas, a los respectivos presupuestos anuales. Esta utilización indirecta de los principios de la Ley es un reconocimiento a todo aquello que tendrán los presupuestos locales**

¹ Estatuto Orgánico del Presupuesto, 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. (Subrayado fuera de texto)

y seccionales de diverso y propio, esto es, de autónomo. Se trata de una aplicación condicionada a que los principios nacionales y constitucionales sean operantes por presentarse las condiciones para ello. En donde no exista materia para su aplicación quedará el campo libre para la iniciativa local que se expresará en las normas orgánicas Departamentales y Municipales². (Negrilla fuera de texto)

Por otra parte, respecto de la ley 617 de 2000 citada por usted en el escrito de consulta, se advierte que, esta ley trajo consigo normas de naturaleza orgánica en el tema presupuestal, las cuales, tal y como se observó tienen rango cuasi-constitucional.³

El artículo 95 la ley 617 de 2000 señala:

ARTICULO 95. Los artículos 3o., 4o., 5o., 6o., 7o., 8o., 9o., 10, 11, 13, 14, 52, 53, 54, 55, 56, 89, 91, 92 y 93 son normas orgánicas de presupuesto.

Respecto de los límites presupuestales de las Contralorías Departamentales, esta ley en sus artículos 8° y 9° señala:

ARTICULO 8o. VALOR MAXIMO DE LOS GASTOS DE LAS ASAMBLEAS Y CONTRALORIAS DEPARTAMENTALES. (...)

Las Contralorías departamentales no podrán superar como porcentaje de los ingresos corrientes anuales de libre destinación del respectivo departamento, los límites que se indican a continuación:

Categoría	Límite gastos Contralorías
Especial	1.2%
Primera	2.0%
Segunda	2.5%
Tercera y Cuarta	3.0%

ARTICULO 9o. PERIODO DE TRANSICIÓN PARA AJUSTAR LOS GASTOS DE LAS CONTRALORIAS DEPARTAMENTALES. Se establece un período de transición a partir del año 2001, para los departamentos cuyos gastos en Contralorías superen los límites establecidos en los

² Corte Constitucional, Sentencia C-478/92.

³ "Debe recordarse que en su temática las leyes orgánicas tienen un valor jurídico superior al de la ley ordinaria, lo cual explica que en razón a esta mayor jerarquía normativa, la Constitución exija para su aprobación la mayoría absoluta de los votos de una y otra Cámara (art. 151) y condicione por una parte, la actividad legislativa; y por otra, la administrativa desplegada en este caso por los departamentos, los cuales deben sujetarse al momento de preparar, expedir y ejecutar los presupuestos anuales de ingresos y gastos, tanto a la ley orgánica del presupuesto que se ocupa de la programación, aprobación, modificación y ejecución del presupuesto, como a sus propias normas orgánicas territoriales (arts. 151, 352, 353 y 300.5 de la C. P.) - las que a su vez deben ser expedidas con observancia de las orgánicas nacionales." (Concepto 1771 de 2006 Sala de Consulta y Servicio Civil del Concejo de Estado.)

artículos anteriores en relación con los ingresos corrientes de libre destinación, de la siguiente manera:

CATEGORIA	Año			
	2001	2002	2003	2004
Especial	2.2%	1.8%	1.5%	1.2%
Primera	2.7%	2.5%	2.2%	2.0%
Segunda	3.2%	3.0%	2.7%	2.5%
Tercera y cuarta	3.7%	3.5%	3.2%	3.0%

PARAGRAFO. Las entidades descentralizadas del orden departamental deberán pagar una cuota de fiscalización hasta del punto dos por ciento (0.2%), 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.

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. Para estos propósitos, el Secretario de Hacienda Departamental, o quien haga sus veces, establecerá los ajustes que proporcionalmente deberán hacer tanto el nivel central departamental como las entidades descentralizadas en los porcentajes y cuotas de auditaje establecidas en el presente artículo.

Por su parte la ley 1151 de 2007, o ley del Plan Nacional de Desarrollo, para la vigencia 2006-2010, también de naturaleza orgánica,⁴ en su artículo 134 estableció.

ARTÍCULO 134. FORTALECIMIENTO DEL EJERCICIO DEL CONTROL FISCAL. El límite de gastos previsto en el artículo 9o de la Ley 617 de 2000 para la vigencia de 2001, seguirá calculándose en forma permanente. Las cuotas de fiscalización correspondientes al punto dos por ciento (0.2%) a cargo de las entidades descentralizadas del orden departamental, serán adicionadas a los presupuestos de las respectivas contralorías departamentales. Entiéndase esta como la única fórmula para el cálculo del presupuesto de las contralorías departamentales.

⁴ Constitución Política Artículo 151. El Congreso expedirá leyes orgánicas a las cuales estará sujeto el ejercicio de la actividad legislativa. Por medio de ellas se establecerán los reglamentos del Congreso y de cada una de las Cámaras, las normas sobre preparación, aprobación y ejecución del presupuesto de rentas y ley de apropiaciones y del plan general de desarrollo, y las relativas a la asignación de competencias normativas a las entidades territoriales. Las leyes orgánicas requerirán, para su aprobación, la mayoría absoluta de los votos de los miembros de una y otra Cámara.

PARÁGRAFO. El presupuesto de las contralorías municipales y distritales seguirá calculándose conforme a las disposiciones legales vigentes.

Entonces, respecto de la interpretación que debe dársele a este último artículo, esta oficina jurídica sentó su posición frente al tema en el concepto jurídico 110-074-2007, la cual se reiterará en la presente consulta.

En consecuencia, en aras de una interpretación armónica de las normas que regulan el tema presupuestal, Constitución Política, leyes orgánicas del presupuesto, y en esta ocasión por disposición expresa la ley orgánica del Plan Nacional de Desarrollo, se concluye que, del artículo 134 de la ley 1151 de 2007 no puede afirmarse que el límite señalado obedece única y exclusivamente al porcentaje establecido para la vigencia de 2001 sobre los ingresos corriente de libre destinación del ente territorial, sino, además, debe observarse que el presupuesto no puede crecer periodo a periodo por encima de la meta de inflación establecida por el Banco de la República.

De la interpretación armónica de las normas debe resaltarse, que el Decreto 111 de 1996 mediante el cual se compilaron las normas orgánicas del presupuesto (Ley 38 de 1989, Ley 179 de 1994 y la Ley 225 de 1995) expone los principios presupuestales, entre los cuales se ponen de relieve:

ARTÍCULO 20. COHERENCIA MACROECONÓMICA. El presupuesto debe ser compatible con las metas macroeconómicas fijadas por el Gobierno en coordinación con la Junta Directiva del Banco de la República.

ARTÍCULO 21. HOMEOSTASIS PRESUPUESTAL. El crecimiento real del Presupuesto de Rentas incluida la totalidad de los créditos adicionales de cualquier naturaleza, deberán guardar congruencia con el crecimiento de la economía, de tal manera que no genere desequilibrio macroeconómico.

Aunado a lo anterior, debe recordarse que el artículo 9° de la ley 617 de 2000, trae consigo dos límites al presupuesto, el primero en cuanto al porcentaje que debía transferir el ente territorial al organismo de control fiscal producto de los ingresos corriente de libre destinación, el cual es modificado por el artículo 134 de la ley 1151 de 2007, y el segundo, referente al crecimiento periodo a periodo del presupuesto de las Contralorías, el cual no fue modificado por el anterior artículo, en consecuencia, debe producir plenamente sus efectos, máxime cuando es un límite que va de la mano de los anteriores principios presupuestales mencionados.

Asimismo, de la lectura del artículo 160 de la ley 1151 de 2007 no se avizora que se hubiera derogado expresa o tácitamente el párrafo del artículo 9° de la ley 617 de 2000, razón de más, para darle pleno cumplimiento al límite del crecimiento anual.

ARTÍCULO 160. VIGENCIA Y DEROGATORIAS. La presente ley rige a partir de su publicación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias, en especial el inciso segundo del artículo 63 de la Ley 788 de 2002, así como las demás disposiciones vigentes sobre el monto de la contribución cafetera a que se refiere la misma ley, el párrafo del artículo 4° de la Ley 785 de 2002, el numeral 5 del artículo 2° de la Ley 549 de 1999, el artículo 3° del Decreto 3752 de 2003 y el artículo 79 de la



AUDITORÍA GENERAL

71

Ley 1110 de 2006 y el inciso 3° del artículo 78 de la Ley 1111 de 2006. Continúan vigentes los artículos 13, 14, 20, 21, 38 reemplazando la expresión "el CNSSS" por "la Comisión de Regulación en Salud", 43, 51, 59, 61, el parágrafo del artículo 63, 64, 65 para el servicio de gas natural 69, 71, 75, 81, 82, 86, 92, 99, 103, 110, 121 y 131, de la Ley 812 de 2003.

Finalmente, cabe agregar que en concepto expedido por la Subdirección de Fortalecimiento Institucional Territorial, de la Dirección de Apoyo Fiscal del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, entidad rectora en materia presupuestal, se arribó a la misma conclusión a la expuesta por la Auditoría General de la República. Concluye el Ministerio de Hacienda y Crédito Público lo siguiente:

"A manera de síntesis puede decirse que los siguientes son los límites complementarios al gasto de las Contralorías Departamentales durante el cuatrienio 2007-2010:

° Porcentaje de ICLD⁵ (correspondiente al año 2001) + cuotas de fiscalización (el 0.2% incluyendo E.P⁶).

° Los gastos de las contralorías no pueden crecer en términos constantes en relación con el año anterior. Es fundamental advertir que este límite de crecimiento del gasto involucra tanto las transferencias del sector central como lo adicionado con las cuotas de fiscalización del sector descentralizado, de manera que el examen de cumplimiento de límites al crecimiento toman como referente a unas y a otras."

Para mayor ilustración, nos permitimos adjuntar copia del concepto emitido por el mencionado Ministerio.

Para finalizar nos permitimos indicar 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.

Cordialmente.


DAYRA ENNA CONCICION PERICO
Directora Oficina Jurídica

Proyectó: Fabián Jaimés Poveda
Abogado Oficina Jurídica de la A.G.R.

Anexo 6 folios

⁵ Ingreso corriente de libre destinación

⁶ Establecimientos públicos

Ministerio de Hacienda y Crédito Público

República de Colombia

7.2 029309-19-10-07

Bogotá,

Doctor
LUIS FERNANDO LOAIZA CASTAÑO
Secretario de Hacienda
Gobernación de Caldas
Edificio Licorera Oficina 315
Manizales – Caldas

Asunto: Radicación 052800 de 07-09-18

Tema: Límites al Gasto de Contralorías
Departamentales y Ley 1151 de 2007.

Respetado doctor Loaiza:

A través del presente damos respuesta al asunto de la referencia mediante el cual nos eleva consulta respecto a la aplicación del artículo 134 de la Ley 1151 de 2007. Es necesario advertir que la respuesta se ofrece dentro del ámbito de nuestra competencia, de forma general y abstracta y en los términos del artículo 25 del Código Contencioso Administrativo, según el cual los conceptos emitidos por este Despacho no son obligatorios ni vinculantes.

El artículo 134 de la Ley 1151 de 2007 establece:

ARTÍCULO 134. Fortalecimiento del ejercicio del control fiscal. El límite de gastos previsto en el artículo 9 de la ley 617 de 2000 para la vigencia de 2001, seguirá calculándose en forma permanente. Las cuotas de fiscalización correspondientes al punto dos por ciento (0.2%) a cargo de las entidades descentralizadas del orden departamental, serán adicionadas a los presupuestos de las respectivas contralorías departamentales. Entiéndase ésta como la única fórmula para el cálculo del presupuesto de las contralorías departamentales.

Parágrafo: El presupuesto de las contralorías municipales y distritales seguirá calculándose conforme a las disposiciones legales vigentes.

Del contenido del artículo se desprende la necesidad de conceptuar al menos en los siguientes aspectos los cuales se abordan en el mismo orden:

1. Límites al gasto de contralorías departamentales
 - 1.1 Límites del artículo 9 de la Ley 617 de 2001
 - 1.2 Adición de cuotas de fiscalización
 - 1.2.1 Estimación de cuotas de fiscalización de descentralizadas

1.2.2 Sujetos pasivos de cuotas de fiscalización

1.3 Fórmula única para el cálculo del presupuesto de contralorías departamentales

2. Vigencia de los límites al gasto de contralorías departamentales dispuestos en la Ley 1151 de 2007.

1. Límites al gasto de contralorías departamentales

Para efectos de determinar los límites de gasto para las contralorías departamentales dispuestos por el artículo 134 de la Ley 1151 de 2007 es necesario identificar las reglas contenidas en el mismo. Así, se pueden identificar las siguientes que serán analizadas en el mismo orden:

- las disposiciones relativas a límites al gasto dispuestas por el artículo 9 de la Ley 617 de 2000 para el año 2001 debe seguir calculándose en forma permanente.
- las cuotas de fiscalización a cargo de las entidades descentralizadas del orden departamental correspondientes al 0.2% se adicionan a los presupuestos de las contralorías departamentales.
- el contenido del artículo 134 es el único que debe tomarse como referente a la hora de calcular el presupuesto para las contralorías departamentales.

1.1 Las disposiciones relativas a límites al gasto dispuestas por el artículo 9 de la Ley 617 de 2000 para el año 2001 deben seguir calculándose en forma permanente

Ante esta regla establecida por el artículo 134 de la Ley 1151 de 2007, inmediatamente surge el interrogante relativo a la identificación de los límites que a su vez determinó el artículo 9 de la Ley 617 de 2000 para el año 2001.

Tal interrogante ya fue resuelto mediante el Concepto 01771 de 2006 emitido por la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, el cual se volverá recurrente en muchos de los apartados siguientes.

En efecto, el Consejo de Estado al analizar las normas que gobernaron los límites al gasto de las contralorías departamentales durante el lapso comprendido entre el año 2000 y el 2006 evidenció una doble dimensión, temporal y normativa, del artículo 9 de aquella Ley. Así, por un lado identificó normas permanentes y, por el otro, normas transitorias contenidas en el mencionado artículo 9. En este sentido manifestó:

A continuación se analizan estos regímenes aplicables a los departamentos, contenidos en la ley 617:

(i) El artículo 8° establece el límite permanente para los gastos de las contralorías departamentales, expresado en porcentajes en proporción de los ingresos corrientes anuales de libre destinación, según la respectiva categoría, así:

(...)

Adicionalmente a esta disposición, el artículo 9° de la misma ley establece otro límite a los gastos, referido al crecimiento de un año a otro de las apropiaciones presupuestales destinadas a las contralorías departamentales, el cual a pesar de encontrarse regulado en el artículo que se refiere el régimen de transición, por su contenido y alcance integra el régimen permanente a partir del año 2005, como en efecto se desprende de su texto, a saber:

Artículo 9°. Periodo de transición para ajustar los gastos de las Contralorías Departamentales.

(...)

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. Para estos propósitos, el Secretario de Hacienda Departamental, o quien haga sus veces, establecerá los ajustes que proporcionalmente deberán hacer tanto el nivel central departamental como las entidades descentralizadas en los porcentajes y cuotas de auditaje establecidas en el presente artículo.

(...)

(ii) De otra parte, la ley 617 previó un régimen de transición aplicable al período comprendido entre los años 2001 a 2004 a los departamentos cuyos gastos en contralorías superaran los límites establecidos en la misma ley, así:

**Artículo 9o. Periodo de transición para ajustar los gastos de las contralorías departamentales. Se estableció un periodo de transición a partir del año 2001, para los departamentos cuyos gastos en Contralorías superen los límites establecidos en los artículos anteriores en relación con los ingresos corrientes de libre destinación, de la siguiente manera:*

Año

2001 2002 2003 2004

CATEGORIA

Especial	2.2%	1.8%	1.5%	1.2%
Primera	2.7%	2.5%	2.2%	2.0%
Segunda	3.2%	3.0%	2.7%	2.5%
Tercera y cuarta	3.7%	3.5%	3.2%	3.0%

Parágrafo. Las entidades descentralizadas del orden departamental deberán pagar una cuota de fiscalización hasta del punto dos por ciento (0.2%), 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.

En todo caso, durante el periodo 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. Para estos propósitos, el Secretario de Hacienda Departamental, o quien haga sus veces, establecerá

los ajustes que proporcionalmente deberán hacer tanto el nivel central departamental como las entidades descentralizadas en los porcentajes y cuotas de auditaje establecidas en el presente artículo.

El régimen de transición excluye la aplicación del régimen ordinario o permanente durante el término o anualidades en que el mismo tuvo vigencia, con el propósito de facilitar la aplicación posterior del régimen permanente en el caso de aquellos departamentos que tuvieran un mayor nivel de gasto, con lo cual se pretendía evitar un cambio drástico en el monto de las apropiaciones, de allí su reducción paulatina hasta llegar a los porcentajes permanentes.

De lo anterior se deduce que para el año 2001, los límites de gasto estaban gobernados por dos criterios:

- De una parte el límite asociado a los Ingresos Corrientes de Libre Destinación dispuestos en el apartado transitorio del artículo 9 de Ley 617 de 2000 y,
- De otra parte el límite referido a la imposibilidad que los gastos crezcan en términos constantes en relación con el año anterior (se recuerda que el índice de crecimiento relativo a la meta de inflación establecida por el Banco de la República sólo empezó a operar a partir del año 2005).

Es necesario reparar que las cuotas de fiscalización de las descentralizadas departamentales de acuerdo con el artículo 9 de la Ley 617 de 2000, se asumieron simplemente como una fuente para financiar las transferencias desde el sector central hacia las contralorías y no como un recurso adicional para ser sumado a las transferencias referidas, y que esto último ocurrió con ocasión de la expedición de la Ley 716 de 2001 y las demás que extendieron su vigencia a contenidos.

1.2 Las cuotas de fiscalización correspondientes al 0.2% se adicionan a los presupuestos de las entidades descentralizadas del orden departamental

Esta fórmula empleada por el legislador de 2007, replica parcialmente la establecida en el artículo 17 de la Ley 716 de 2001, de acuerdo con la cual "para el año 2001, seguirá en forma permanente, adicionando con las cuotas de auditaje de las empresas industriales y comerciales del estado, áreas metropolitanas, empresas de servicios y sociedades de economía mixta".

Se dice que replica la fórmula empleada porque las cuotas de fiscalización suman a la hora de determinar las transferencias desde el sector central hacia las contralorías y por ello mismo se adicionan a los presupuesto de estas últimas.

Pero, también se dice que replica parcialmente porque se encuentran diferencias relativas a la estimación de las cuotas de fiscalización y a los sujetos pasivos de las mismas, tal como se demuestra enseguida:

1.2.1 Estimación de las cuotas de fiscalización

El artículo 134 de la Ley 1151 de 2007 no admite la posibilidad, como si lo hace el artículo 9 de la Ley 617 de 2000, que la cuota de fiscalización pueda ser de un valor inferior, sin superar el

0.2%, pues lo que expresa el artículo 134 es que la cuota de fiscalización debe ser efectivamente del "punto dos por ciento (0.2%) a cargo de las entidades descentralizadas del orden departamental".

1.2.2 Sujetos pasivos de las cuotas de fiscalización

El artículo 134 no incluye a las áreas metropolitanas como sujetas de cuotas de fiscalización, ni precisa cuáles descentralizadas departamentales sí están gravadas con la cuota de fiscalización, ni cuales no. Debe recordarse que el apartado del artículo 17 de la Ley 716 de 2001 referido a que "los establecimientos públicos hacen parte del presupuesto del departamento" fue entendido en el sentido de que éstos no eran sujetos de cuotas de fiscalización, y por lo mismo no sumaban a la hora de estimar el presupuesto de las contralorías departamentales.

Lo anterior significaría que las cuotas de fiscalización de las descentralizadas del orden departamental, incluidas las de los establecimientos públicos (que sí serían sujetos de dicha cuota) suman a la hora de determinar el presupuesto de la contraloría.

1.3 El contenido del artículo 134 es el único que debe tomarse como referente a la hora de calcular el presupuesto para las contralorías departamentales.

La expresión "entiéndase ésta como la única fórmula para el cálculo del presupuesto de las contralorías departamentales", empleada por el artículo 134 de la Ley 1151 de 2007 dejaría despejada cualquier duda respecto a un eventual examen respecto a la aplicación del artículo 8 de la Ley 617 de 2000, toda vez que en éste se establecen unos límites asociados a los Ingreso Corrientes de Libre Destinación, del año 2005 hacia adelante, diferentes a los establecidos en el artículo 9 de la misma Ley.

2. Vigencia de los límites al gasto de contralorías departamentales dispuestos en la Ley 1151 de 2007.

El artículo 151 de la Ley 1151 de 2007, referido a su vigencia, establece que "rige a partir de su publicación", lo cual tuvo lugar el 24 de julio de 2007. En este sentido y en vista de que no estamos en presencia ni de una ley referida a tributos de periodo respecto de las cuales y atendiendo el artículo 338 constitucional empiezan a regir a partir del periodo inmediatamente siguiente, ni tampoco existe al interior de la propia ley una norma que haya fijado una vigencia distinta a la establecida en el artículo 151, debe decirse que la misma tiene una aplicación inmediata. Los efectos presupuestales de esta consideración se traducen en que el examen sobre el cumplimiento de los límites al gasto para las contralorías departamentales correspondiente al año 2007, debe tomar como referente las reglas para límites establecidas en la Ley 1151 de 2007.

Ahora bien, como quiera que antes de la entrada en vigencia de la Ley 1151 de 2007 los departamentos han debido estructurar sus presupuestos a partir de la normatividad vigente (asunto que fue objeto de aclaración por parte del Consejo de Estado y cuya posición fue reproducida mediante Circulares 39 de 2006 y 05 de 2007 de esta Dirección) y en los mismos a su vez han debido establecerse límites, es necesario advertir que en el evento en que los departamentos decidieran modificar sus presupuestos (para ahora aumentarlos a partir de los límites determinados por la Ley 1151 de 2007), tendrían que agotar todos los procedimientos establecidos en el Estatuto Orgánico de Presupuesto para tales efectos.

3. Síntesis

A manera de síntesis puede decirse que los siguientes son los límites complementarios al gasto de las contralorías departamentales durante el cuatrienio 2007-2010:

- **Porcentaje de ICLD¹ (correspondiente al año 2001)² + cuotas de fiscalización (el 0.2% incluyendo E.P³)**
- **Los gastos de las contralorías no pueden crecer en términos constantes en relación con el año anterior.** Es fundamental advertir que este límite de crecimiento del gasto involucra tanto las transferencias del sector central como lo adicionado con las cuotas de fiscalización del sector descentralizado, de manera que el examen de cumplimiento de límites al crecimiento toman como referente a unas y a otras.

Notas finales

Finalmente es de gran importancia precisar que este concepto se emite, sin perjuicio del eventual examen que en juicio de constitucionalidad pudiera hacerse respecto a la constitucionalidad de una norma que como la del artículo 134 de la Ley 1151 de 2007 modificó temporalmente otras normas superiores de categoría orgánica como las contenidas en los artículos 8 y 9 (en el apartado permanente) de la Ley 617 de 2000 o, respecto a una norma que hace referencia a otra que no existe dentro del ordenamiento jurídico, como de hecho lo hace el artículo 134 de la Ley 1151 de 2007 al mencionar esta última unos límites que tuvieron vigencia sólo durante el 2001 y en gracia de discusión hasta el año 2006.

En los anteriores términos damos respuesta a su consulta.

Atentamente,

Luis Fernando Villota Quiñones

Subdirector de Fortalecimiento Institucional territorial

Dirección General de Apoyo Fiscal

Ministerio de Hacienda y Crédito Público

LFVQ/JMG

¹ ICLD=Ingresos Corrientes de Libre Destinación

² Límite contenido en el artículo 9 de la Ley 617 de 2000

³ E.P.= Establecimientos Públicos

27