



CONTRALORIA MUNICIPAL  
DE SAN JOSE DE CUCUTA

AUDITORIA  
GENERAL



Fecha 13/03/2008 16:28:19  
Asunto : Solicitud de concepto sobre incorporación de rubros al pre  
Destino : / Rem CIU CONTRALORIA MUNICIPAL DE C  
www.ortegal.org - Sistema de Gestión

Rad No 2008-216-002701-2  
Us Red. MCAMACHO

San José de Cúcuta, Junio 10 de 2008

Doctor  
PEDRO FRANCISCO MUSKUS OTERO  
Gerente Seccional IV  
E.S.D

Referencia: Solicitud concepto incorporación de rubros intereses de cesantías y vacaciones.

Respetado Doctor Muskus:

Atendiendo las observaciones planteadas en el informe de auditoria a esta entidad, solicitamos respetuosamente se nos brinde ilustración jurídica sobre los siguientes casos:

### 1. VACACIONES

Revisado el presupuesto de la Contraloría Municipal de Cúcuta, se observa que no cuenta con el rubro de vacaciones y que se hace necesario incluirlo, para lo cual se nos presenta el siguiente interrogante :

¿ puede el señor Contralor a través de acto administrativo incluir este rubro de vacaciones ó necesariamente debe ser aprobada la inclusión por el Concejo Municipal, teniendo en cuenta que este rubro no existe dentro del presupuesto del Municipio de San Jose de Cúcuta ?

### 2. INTERESES DE CESANTIAS

En el presupuesto del municipio de San José de Cúcuta, existe un rubro denominado Tranferencias Corrientes que tiene como rubro auxiliar las transferencias de previsión y seguridad social, intereses de cesantías; para lo cual se nos presentan los siguientes interrogantes :



CONTRALORIA MUNICIPAL  
DE SAN JOSE DE CUCUTA

122

¿ Puede la Contraloria Municipal crear el rubro intereses de cesantías, teniendo en cuenta la nomenclatura que se encuentra detallada en el presupuesto del Municipio de San José de Cúcuta ó necesariamente debe presentarse al Concejo Municipal para su creación ?

¿ Puede la Contraloria Municipal pagar intereses de cesantías afectando el rubro cesantías, que se encuentra incluido dentro del concepto contribuciones inherentes a la nómina ó necesariamente debe presentarse al Concejo Municipal para su creación ?

Agradeciendo de antemano su valiosa colaboración,

Atentamente,

KELLY K. MORENO CUADROS  
Secretaria General

LUZ MARINA BARRERA E.  
Profesional Universitario



120

**MEMORANDO INTERNO**

Bucaramanga, 18 de junio de 2008

ENVIADO POR FAX

216

*Vence 28 Julio Repetido*

*Katherine  
Fubian Anstet.  
de hubia  
en fotocopia  
de la pet. m  
20-06/08*

**Para: DAYRA ENNA CONCICIÓN PERICO**  
**Directora Oficina Jurídica**

**De: PEDRO FRANCISCO MUSKUS OTERO**  
**Gerente Seccional IV**

**REFERENCIA:** Concepto Contraloría Municipal de Cúcuta

Estimada Dra. Dayra Enna

Para su información y fines pertinentes le remito la solicitud del concepto presentado por la Contraloría Municipal de Cúcuta sobre vacaciones e intereses de cesantías.

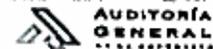
Agradecemos nos remitan copia del concepto.

Cordialmente,

**PEDRO FRANCISCO MUSKUS OTERO**  
**Gerente Seccional IV**

Anexo: Uno (2 folios).

*20/06/08  
Katherine  
20412  
30 de junio 2008  
0:30 PM*



Rad Salida No 2008-216-002955-1  
Fecha: 18/06/2008 10:58:28  
Us Rad: ACLOPATFSKY  
Asunto: Solicitud Concepto Contraloría Municipal de Cúcuta  
Destino: Seccional IV Bucaramanga / Rem CIU Dayra Enna Concición Perico  
www.auditoria.gov.co - Auditoría General de la República

123

**MEMORANDO INTERNO**

Bucaramanga, 18 de junio de 2008

216

*Vence 28 de Julio  
Repetitivo Kathmann  
20-06/08*

**Para: DAYRA ENNA CONCICIÓN PERICO**  
**Directora Oficina Jurídica**

**De: PEDRO FRANCISCO MUSKUS OTERO**  
**Gerente Seccional IV**

**REFERENCIA:** Concepto Contraloría Municipal de Cúcuta

Estimada Dra. Dayra Enna

Para su información y fines pertinentes le remito la solicitud del concepto presentado por la Contraloría Municipal de Cúcuta sobre vacaciones e intereses de cesantías.

Agradecemos nos remitan copia del concepto.

Cordialmente,

**PEDRO FRANCISCO MUSKUS OTERO**  
**Gerente Seccional IV**

Anexo: Uno (2 folios).

*11:06 A.M.  
Recebo  
Javier  
Junio 20/08  
20/06/08*



CONTRALORIA MUNICIPAL  
DE SAN JOSE DE CUCUTA

AUDITORIA  
GENERAL

Fecha: 13/06/2008 10:28:19

Asunto: Solicitud de concepto sobre incorporación de rubros al pre

Destino: / Rem: CIU CONTRALORIA MUNICIPAL DE C

www.erfegol.org - Sistema de Gestión



Rad No 2008-216-002701-2

Us Rad: MCAMACHO

124

San José de Cúcuta, Junio 10 de 2008

Doctor

**PEDRO FRANCISCO MUSKUS OTERO**

Gerente Seccional IV

E.S.D

Referencia: Solicitud concepto incorporación de rubros intereses de cesantías y vacaciones.

Respetado Doctor Muskus:

Atendiendo las observaciones planteadas en el informe de auditoria a esta entidad, solicitamos respetuosamente se nos brinde ilustración jurídica sobre los siguientes casos:

### 1. VACACIONES

Revisado el presupuesto de la Contraloría Municipal de Cúcuta, se observa que no cuenta con el rubro de vacaciones y que se hace necesario incluirlo, para lo cual se nos presenta el siguiente interrogante :

¿ puede el señor Contralor a través de acto administrativo incluir este rubro de vacaciones ó necesariamente debe ser aprobada la inclusión por el Concejo Municipal, teniendo en cuenta que este rubro no existe dentro del presupuesto del Municipio de San José de Cúcuta ?

### 2. INTERESES DE CESANTIAS

En el presupuesto del municipio de San José de Cúcuta, existe un rubro denominado **Transferencias Corrientes** que tiene como rubro auxiliar las transferencias de previsión y seguridad social, intereses de cesantías; para lo cual se nos presentan los siguientes interrogantes :

125



**CONTRALORIA MUNICIPAL  
DE SAN JOSE DE CUCUTA**

¿ Puede la Contraloria Municipal crear el rubro intereses de cesantías, teniendo en cuenta la nomenclatura que se encuentra detallada en el presupuesto del Municipio de San José de Cúcuta ó necesariamente debe presentarse al Concejo Municipal para su creación ?

¿ Puede la Contraloria Municipal pagar intereses de cesantías afectando el rubro cesantías, que se encuentra incluido dentro del concepto contribuciones inherentes a la nómina ó necesariamente debe presentarse al Concejo Municipal para su creación ?

Agradeciendo de antemano su valiosa colaboración,

Atentamente,

**KELLY K. MORENO CUADROS**  
Secretaria General

**LUZ MARINA BARRERA E.**  
Profesional Universitario



114

\*20081100037271\*

Al contestar por favor cite estos datos:  
Radicado No.: 20081100037271  
Fecha: 23-07-2008

24 JUL. 2008

Bogotá,

44-1959-4085-CO.

110.043.2008

Doctoras  
**KELLY K. MORENO CUADROS**  
Secretaria General  
**LUZ MARINA BARRERA E.**  
Profesional Universitario  
Contraloría Municipal San José de Cúcuta.  
Calle 11 N° 5-49 Piso 2° Oficina 206-207  
San José de Cúcuta.

Devolver Copia Firmada

Referencia: Rad. 2008-216-002955-1.  
Creación de Rubro Presupuestal.

Respetada Doctoras:

Esta Oficina recibió su solicitud de concepto donde plantea los siguientes interrogantes:

“¿puede el señor contralor a través de acto administrativo incluir este rubro de vacaciones o necesariamente debe ser aprobada la inclusión por el Consejo Municipal, teniendo en cuenta que este rubro no existe dentro del presupuesto del Municipio de San José de Cúcuta?”

¿Puede la Contraloría Municipal crear el rubro intereses de cesantías, teniendo en cuenta la nomenclatura que se encuentra detallada en el presupuesto del Municipio de San José de Cúcuta ó necesariamente debe presentarse al Concejo Municipal para su creación?

¿Puede la Contraloría Municipal pagar intereses de cesantías afectando el rubro cesantías, que se encuentra incluido dentro del concepto contribuciones inherentes a la nómina ó necesariamente debe presentarse al Concejo Municipal para su creación?”

Antes de entrar a resolver sus inquietudes es conveniente recordar 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.

Hecha la aclaración anterior es pertinente hacer las siguientes precisiones:

La constitución Política en su artículo 6° ha señalado lo siguiente:

ARTICULO 6o. Los particulares sólo son responsables ante las autoridades por infringir la Constitución y las leyes. Los servidores públicos lo son por la misma causa y por omisión o extralimitación en el ejercicio de sus funciones.

En consideración de lo anterior los particulares pueden hacer todo aquello que no esté prohibido, mientras que las autoridades tan sólo pueden hacer aquello que les está expresamente permitido.

En este orden ideas hay que hacer algunas precisiones de orden legal que permitan saber quien tiene asignada la competencia en materia presupuestal.

La Constitución Política en su artículo 151 dispone que el Congreso de la República expedirá leyes orgánicas a las cuales estará sujeto el ejercicio de la actividad legislativa, entre las que menciona las normas sobre preparación, aprobación, y ejecución del presupuesto de rentas y ley de apropiaciones.

"ARTICULO 151. El Congreso expedirá leyes orgánicas a las cuales estará sujeto el ejercicio de la actividad legislativa. (...) 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."

Igualmente la Constitución Política en su artículo 313 numeral 5 y la Ley 136 de 1994 en su artículo 32 han establecido que le corresponde a los concejos municipales dentro de su jurisdicción dictar las normas orgánicas del presupuesto y expedir anualmente el presupuesto de rentas y gastos.

"ARTICULO 313. Corresponde a los concejos:

(...)

5. Dictar las normas orgánicas del presupuesto y expedir anualmente el presupuesto de rentas y gastos.(...)"

"ARTÍCULO 32. ATRIBUCIONES. Además de las funciones que se le señalan en la Constitución y la ley, son atribuciones de los concejos las siguientes.

(...)

10. Dictar las normas orgánicas de presupuesto y expedir anualmente el



presupuesto de rentas y gastos, el cual deberá corresponder al Plan Municipal o Distrital de Desarrollo, de conformidad con las normas orgánicas de planeación.”

Así mismo la Constitución Política en sus artículos 352 y 353 respectivamente ha mencionado:

“ARTICULO 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.”

“ARTICULO 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.”

El Decreto 111 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. Indicó:

ARTICULO 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.

“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)”.  
(Subrayado fuera de texto).

De acuerdo con lo anterior se puede colegir que las entidades territoriales se rigen en materia presupuestaria por la Constitución, la Ley Orgánica del Presupuesto y los estatutos orgánicos del respectivo ente territorial. Por tanto, los presupuestos de las entidades territoriales estarán sujetos a la ley orgánica del presupuesto en las diferentes fases del proceso presupuestal (programación, aprobación, modificación y ejecución).

Según la competencia asignada constitucional y legalmente en materia presupuestaria a los concejos, el presupuesto de gastos debe ser aprobado por el respectivo Cuerpo Colegiado a nivel de Secciones diferenciando entre Gastos de funcionamiento, Servicio de la Deuda Pública y Programas y subprogramas de

Inversión. Hay que tener en cuenta que las contralorías territoriales son una sección dentro del respectivo presupuesto y que también constitucional y legalmente se les ha reconocido autonomía presupuestal.

Respecto de la Autonomía Presupuestal el Estatuto Orgánico del Presupuesto indicó:

“ARTICULO 110. Los órganos que son una sección en el Presupuesto General de la Nación, tendrán la capacidad de contratar y comprometer a nombre de la persona jurídica de la cuál hagan parte, y ordenar el gasto en desarrollo de las apropiaciones incorporadas en la respectiva sección, lo que constituye la autonomía presupuestal a que se refieren la Constitución Política y la ley. Estas facultades estarán en cabeza del jefe de cada órgano quien podrá delegarlas en funcionarios del nivel directivo o quien haga sus veces, y serán ejercidas teniendo en cuenta las normas consagradas en el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública y en las disposiciones legales vigentes.”

Así mismo la Corte Constitucional en sentencia C-101 de 1996 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).

El concepto de ordenador del gasto se refiere a la capacidad de ejecución del presupuesto. Ejecutar el gasto, significa que, a partir del programa de gastos aprobado - limitado por los recursos aprobados en la ley de presupuesto -, se decide la oportunidad de contratar, comprometer los recursos y ordenar el gasto, funciones que atañen al ordenador del gasto.

En consecuencia, la definición legal que restringe la autonomía presupuestal a las capacidades de contratación, disposición de los recursos propios previamente apropiados y ordenación del gasto, no desconoce el núcleo esencial de la autonomía presupuestal reconocida por la Constitución a ciertos órganos del Estado como la Contraloría General de la República.”

Por consiguiente, desde el punto de vista político, las funciones que desarrollan las contralorías requieren de autonomía en ámbitos como el presupuestal, entendiéndose por tal la capacidad de comprometer su presupuesto y ordenar el gasto que soporte tales compromisos, pero no para atribuirse otras competencias en materia presupuestaria.

La Carta Política en su artículo 272 ha establecido las funciones atribuidas a los contralores territoriales, de las cuales no se evidencia que exista ninguna atribución dentro de la cual se pueda enmarcar la modificación al presupuesto de la entidad.

Es importante señalar algunos de los principios presupuestarios establecidos por la Constitución y la Ley Orgánica del Presupuesto en los que deben fundarse también los presupuestos territoriales:

- **Principio de especialización o especificidad:**

Este principio significa que en las entidades territoriales, la autorización dada por las asambleas y concejos de los gastos no debe ser global, por el contrario debe ser estrictamente detallada para cada crédito, estableciéndose las cualidades y cantidades que ha de tener el gasto público. Consiguientemente implica para el gestor fiscal la obligación de cumplir estrictamente lo determinado en el presupuesto.<sup>1</sup>

- **Principio de legalidad**

En el constitucionalismo colombiano, la legalidad del gasto opera en dos momentos diferenciados, pues en general las erogaciones no sólo deben ser previamente decretadas por la ley sino que, además deben ser apropiadas por la Ley de presupuesto para poder ser efectivamente realizadas.<sup>2</sup>

Sería ilógico predicar el principio de reserva de ley en materia de presupuestos territoriales, puesto que no existen órganos de carácter legislativo en estos niveles de gobierno. De ahí que lo se propone es denominarlo como principio de representación popular o democrática, lo cual significa que sólo por medio de un acto normativo que haya tenido deliberación y examen en el seno de la corporación representativa territorial definida constitucionalmente, puede expedirse o modificarse el correspondiente presupuesto anual.<sup>3</sup>

De conformidad con todo lo anterior se concluye que el trámite de las modificaciones al presupuesto en las entidades territoriales se surte con la

<sup>1</sup> ROBERTO INSIGNARES GOMEZ, Curso de Derecho Fiscal, Universidad Externado de Colombia, Digiprint Editores, E.U. Julio de 2007, Pag. 398.

<sup>2</sup> Sentencia C-772/98

<sup>3</sup> ROBERTO INSIGNARES GOMEZ, Curso de Derecho Fiscal, Universidad Externado de Colombia, Digiprint Editores, E.U. Julio de 2007, Pag. 397



119

aprobación previa de la Corporación de elección popular. Se exceptúan los traslados presupuestales internos cuando simplemente se varía la destinación del gasto entre numerales de una misma sección (rubros presupuestales de una misma entidad), en virtud de la Urgencia Manifiesta según lo estipulado en los artículos 42 y 43 de la Ley 80 de 1993, el jefe del organismo, esta autorizado para realizarlo mediante resolución.

De otra parte se debe mencionar que en aras del respeto al principio de especialización con que cuenta todo presupuesto, el gestor fiscal se compromete a cumplir estrictamente lo determinado en el mismo para cada crédito.

El presente concepto, al tenor del artículo 25 del Código Contencioso Administrativo, no compromete la responsabilidad de la Auditoría General de la República, ni es de obligatorio cumplimiento.

Cordialmente,

  
DAYRA ENNA CONCICION PERICO  
Directora Oficina Jurídica

Proyectó: María Katherina Ramírez Navarro.  
Abogada Oficina Jurídica

c.c. Dr. Pedro Muskus Otero, Gerente Seccional IV \_ Bucaramanga

