

110-063-2000

Feb 20 09-09/08



ICS

110-361
Ibagué, 19 de septiembre de 2008.

7-nov.
Dr. Diego
ad

Doctora
María Cristina Sierra de Lombana
Auditora General
Cra. 10 No 17-18 piso 9
Bogotá.



AUDITORÍA GENERAL
Fecha 24/09/2008 14:37:41
Rad No 2008-233-004761-2
Us Rad. ACLOPATOFSKY
Asunto : SOLICITUD DE CONCEPTO
Destino : / Rem CIU CONTRALORIA MUNICIPAL DE I
www.auditoria.gov.co - Auditoría General de la República

Asunto: Solicitud Concepto

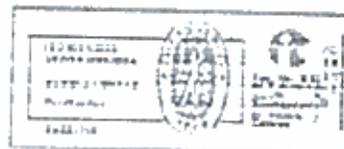
Reciba un cordial saludo doctora Maria Cristina.

Respetuosamente le solicito, nos conceptúe si es procedente cancelar en la presente vigencia las dotaciones de calzado y vestido de labor no entregadas en los años 2006 y 2007 a funcionarios que tenían dicho derecho, y de ser así que procedimiento debe seguir la Contraloría Municipal para el pago respectivo.

Cordialmente,

Monica Yadira Herrera Ceballos
Monica Yadira Herrera Ceballos
Jefe Oficina Asesora Jurídica

Bebi: [Signature]
Sept. 24/08
3:52 pm.



Rithonia
110 - 394
Ibagué, 10 de Octubre de 2008

Judicial 196

*Dra Dayer
Urgente
Proceso
And*

Doctora:
MARIA CRISTINA SIERRA DE LOMBANA
Auditoria General
Cra. 10 N° 17 - 18. Piso 9
Rogota



Fecha 18/10/2008 16:24:21
Asunto : REITERACION SOLICITUD DE CONCEPTO
Destino : / Ramo CIU CONTRALORIA MUNICIPAL DE I
www.auditoria.gov.co - Auditoría General de la República

Asunto: Reiteración Solicitud de Concepto.

Respetada Doctora Cristina.

Comendidamente, me permito solicitar se conceptúe lo requerido en Oficio N° 110 - 361 del diecinueve (19) de septiembre de dos mil ocho (2008) suscrito por la Jefe de la Oficina Asesora Jurídica.

Lo anterior por cuanto es necesario dicho pronunciamiento para tomar decisiones administrativas al interior de la entidad. Para su conocimiento remito copia del oficio en mención.

Atentamente,

Reinel Rios Garcia
Jefe de Oficina Asesora Jurídica (E)

*RMG
15-10-08*

110-361
Ibagué, 19 de septiembre de 2008.

**Doctora
María Cristina Sierra de Lombana
Auditora General
Cra. 10 No 17-18 piso 9
Bogotá.**

Asunto: Solicitud Concepto

Reciba un cordial saludo doctora Maria Cristina.

Respetuosamente le solicito, nos conceptúe si es procedente cancelar en la presente vigencia las dotaciones de calzado y vestido de labor no entregadas en los años 2006 y 2007 a funcionarios que tenían dicho derecho, y de ser así que procedimiento debe seguir la Contraloría Municipal para el pago respectivo.

Cordialmente,


Monica Yadra Herrera Ceballos
Jefe Oficina Asesora Jurídica

10 NOV. 2008 992030526500

Cra. 10a. No. 17-18 Piso 9 – PBX: [571] 3186800 – Fax: [571]3186790 – Línea Gratuita: 015000 120206
SiteWeb:www.auditoria.gov.co – Correo-e: correspondencia@auditoria.gov.co – Bogotá D.C. - Colombia

AUDITORÍA GENERAL

198



Al contestar por favor cite estos datos:

Radicado No.: 20081100056801

Fecha: 07-11-2008

Devolver Copia Firmada

Bogotá D.C.
110-063 -2008

Doctora
MONICA YADIRA HERRERA CEBALLOS
Jefe Oficina Asesora Jurídica
Contraloría Municipal de Ibagué.
Calle 9 # 2 - 59
Ibagué - Tolima

Referencia: Solicitud concepto

Cordial saludo Doctora Herrera

En atención a la consulta realizada por usted mediante memorando 110 - 361 se emite concepto jurídico para efectos de dar respuesta a su interrogante.

Del objeto de consulta

¿Es procedente cancelar en la presente vigencia las dotaciones de calzado y vestido de labor no entregadas en los años 2006 y 2007 a funcionarios que tenían dicho derecho y de ser así que procedimiento debe seguir la Contraloría Municipal para el pago respectivo?

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.

De las prestaciones sociales.

En términos de la jurisprudencia, "el régimen laboral colombiano por prestaciones sociales se entienden los pagos que el empleador hace al trabajador en dinero, especie, servicios u otros

¡Control fiscal con enfoque social!



4

beneficios, con el fin de cubrir los riesgos o necesidades de éste que se originan durante la relación de trabajo o con motivo de la misma. Se diferencian de los salarios en que no retribuyen directamente los servicios prestados.¹

A manera de síntesis, debe recordarse que es facultad del Congreso de la República dictar las normas generales y señalar en ella los objetivos y criterios sobre los cuales el Gobierno debe sujetarse para fijar el régimen salarial y prestacional de los empleados públicos, así como para regular el régimen de prestaciones sociales mínimas de los trabajadores oficiales².

En cumplimiento de lo anterior, fue expedida la ley 4° de 1992 señalando que el gobierno nacional es el único que puede fijar el régimen salarial y prestacional de los servidores públicos de las entidades territoriales, prohibiendo a las corporaciones públicas territoriales esa potestad. Finalmente, con la expedición del Decreto 1919 de 2002 se determinó que los funcionarios de las contralorías territoriales, entre otros, gozarán del régimen de prestaciones sociales señalado para los empleados públicos de la rama ejecutiva del nivel nacional.

El artículo 1° del citado decreto indica:

ARTÍCULO 1o. A partir de la vigencia del presente decreto todos los empleados públicos vinculados o que se vinculen a las entidades del sector central y descentralizado de la Rama Ejecutiva de los niveles departamental, distrital y municipal, a las asambleas departamentales, a los concejos distritales y municipales, a las contralorías territoriales, a las personerías distritales y municipales, a las veedurías, así como el personal administrativo de empleados públicos de las juntas administradoras locales, de las instituciones de educación superior, de las instituciones de educación primaria, secundaria y media vocacional, **gozarán del régimen de prestaciones sociales señalado para los empleados públicos de la Rama Ejecutiva del Poder Público del Orden Nacional.**

Las prestaciones sociales contempladas en dicho régimen serán liquidadas con base en los factores para ellas establecidas.

De la dotación de calzado y vestido de labor.

Es una de las más recientes prestaciones sociales consistente en el suministro cada cuatro meses de calzado y vestido de labor a empleados que devenguen una asignación básica mensual inferior dos veces el salario mínimo legal vigente, siempre que el empleado haya laborado para la respectiva entidad por lo menos tres meses en forma ininterrumpida antes de la fecha de cada suministro³.

La ley 70 de 1988 y el decreto 1978 de 1989 enuncian los requisitos necesarios para la configuración del derecho prestacional, así:

¹ Citado por Villegas Arbeláez Jairo, Derecho Administrativo Laboral. Editorial Legis, séptima edición, página 677.

² Constitución Política, artículo 150 # 19 literales e) y f).

³ Younes Moreno Diego, Derecho Administrativo Laboral. Editorial Temis, décima edición, página

Decreto 1978 de 1989. "ARTÍCULO 1º: Los empleados del sector oficial que trabajan al servicio (...) tendrán derecho a que la respectiva entidad les suministre en forma gratuita, cada cuatro meses, un par de zapatos y un vestido de trabajo.

ARTÍCULO 2o. El suministro a que se refiere el artículo anterior deberá hacerse los días 30 de abril, 30 de agosto y 30 de diciembre de cada año. La entrega de esta dotación para el trabajo, no constituye salario ni se computará como factor del mismo en ningún caso.

ARTÍCULO 3o. Para tener derecho a la dotación a que se refiere este Decreto, el trabajador debe haber laborado para la respectiva entidad por lo menos tres (3) meses en forma ininterrumpida, antes de la fecha de cada suministro, y devengar una remuneración mensual inferior a dos (2) veces el salario mínimo legal vigente. (...)"

Del presupuesto.

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 presupuesto⁴".

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

⁴ 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)



201

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 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 Municipales⁵.

Continuando con la carta constitucional en el artículo 345 indica:

Artículo 345: En tiempo de paz no se podrá percibir contribución o impuesto que no figure en el presupuestote rentas, ni hacer erogaciones con cargo al tesoro que no se hallen 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.

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 presupuestarios entre los cuales se ponen de relieve:

ARTICULO 15. UNIVERSALIDAD. El presupuesto contendrá la totalidad de los gastos públicos que se espere realizar durante la vigencia fiscal respectiva.

En consecuencia, ninguna autoridad podrá efectuar gastos públicos, erogaciones con cargo al Tesoro o transferir crédito alguno, que no figuren en el presupuesto.

ARTICULO 18. ESPECIALIZACION. Las operaciones deben referirse en cada órgano de la administración a su objeto y funciones, y se ejecutarán estrictamente conforme al fin para el cual fueron programadas.

En cuanto al principio de especialización o especificidad como lo ha denominado gran parte de la

5

Corte Constitucional, Sentencia C-478/92.



doctrina, éste propugna porque la autorización legislativa de los gastos no se dé de manera global, sino de forma detallada para cada crédito. Por consiguiente, el crédito autorizado para un gasto determinado no puede realizarse más que para cubrir ese gasto, y no para ningún otro.⁶

El principio de especificidad cuenta con la dimensión cualitativa y cuantitativa, con la primera, se pretende que todos los recursos destinados a un fin deban ser inexorablemente invertidos en la satisfacción de la necesidad para la que fueron aprobados, o bien, no llevarse a cabo el gasto; empero, en ningún caso se podrán dedicar partidas presupuestarias a un pago distinto de aquel para el que fueron aprobados; por la segunda, sólo se podrán realizar gastos por el valor del importe fijado para cada finalidad.⁷

Del caso concreto

De la lectura de la constitución política se observa que en materia prestacional del nivel territorial, participan el Congreso de la República, fijando las directrices y objetivos que determinan el régimen prestacional; el gobierno, determinando de manera expresa las prestaciones sociales y monto de las mismas; y las corporaciones político administrativas territoriales.

Entonces, es obligación del Concejo Municipal dictar las normas orgánicas del presupuesto y **expedir anualmente el presupuesto de rentas y gastos** (313-5 Constitución), en el que debe incluir las apropiaciones necesarias para el pago de las prestaciones sociales reconocidas por el mismo, las cuales no pueden ser diferentes a las fijadas expresamente por el gobierno nacional a los servidores públicos del municipio.

Siendo esto así, como primera medida, debe verificarse que el Concejo Municipal efectivamente reconoció esa prestación social en cabeza de los funcionarios del ente territorial, segundo, que efectivamente asignó la apropiación presupuestal correspondiente a ese gasto en los presupuestos de 2006 y 2007.

Ahora, asumiendo que se contaba con la apropiación presupuestal para el pago de esa prestación social en las vigencias anteriores pero no fueron pagadas dentro de su vigencia fiscal, esta oficina no considera viable hacerlo con el presupuesto de la vigencia 2008, salvo que, dentro de este presupuesto se cuente expresamente con la apropiación para el pago de esas obligaciones dejadas de cumplir en su momento. Lo anterior con fundamento en los principios presupuestarios y las disposiciones constitucionales expuestos en el acápite anterior de este concepto.

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 Jalmes Poveda
Abogado Oficina Jurídica de la A.G.R.

⁶ Autores Varios, Curso de Derecho Fiscal Tomo I. Universidad Externado de Colombia, página 251.
⁷ Ibidem.