

Febian Q 2-12/08

119
123

110-04-2009



Radicado No: 20082180051423

Fecha: 26-11-2008

MEMORANDO INTERNO

Neiva, 26 de noviembre de 2008
218

PARA: Dra. DAYRA ENNA CONCICIÓN PERICO, Directora Oficina Jurídica

DE: Gerente Seccional VI.

REFERENCIA: Solicitud concepto jurídico

En desarrollo de nuestra función constitucional y con base en el Decreto 272 de 2000, que nos faculta para ejercer la vigilancia de la gestión fiscal de las contralorías territoriales, me permito solicitarle emitir concepto jurídico respecto a:

- ¿Pueden los entes territoriales a la luz de las disposiciones de austeridad en el gasto público efectuar erogaciones por concepto de bonos navideños entregados a los hijos de los funcionarios con cargo al rubro de Capacitación, Bienestar Social y Estimulos?

Este gasto se encuentra contemplado en el Decreto 0062 del 8 de febrero de 2001 de la Alcaldía Municipal de Ibagué, como se transcribe a continuación: "Capítulo II - Agasajos Públicos y Gastos Suntuarios, Artículo 13.- Prohibese ordenar, autorizar o efectuar fiestas, agasajos, celebraciones o conmemoraciones y otorgar regalos con cargo al Tesoro Público, salvo en las actividades de bienestar social relacionadas con la celebración de la navidad de los hijos de los funcionarios municipales".

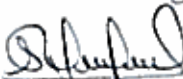
Agradecemos su colaboración al respecto para conocer la posición institucional de la Auditoría General de la República, teniendo en cuenta que este gasto se realiza a nivel municipal, soportados en el decreto anteriormente citado.

Cordial Saludo,


ALBA SEGURA DE CASTAÑO

Anexo fotocopia Decreto 062 de 2001 - 8 folios

Vilma R.


Dio 1/08.
10:15 am

- 8 FEB 2001

20
120 (123)

POR EL CUAL SE DICTAN NORMAS DE AUSTERIDAD EN EL GASTO PUBLICO Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES

El Alcalde (E) de Ibagué, en uso de sus facultades constitucionales en especial las que le confieren los artículos 314 y 315 de la Constitución Política,

CONSIDERANDO

Que uno de los propósitos del Gobierno Municipal es el de desarrollar una clara política de austeridad, control y racionalización del gasto público,

Que la situación financiera del Municipio exige por parte de todos los estamentos gubernamentales una decidida acción de control del gasto

Que es necesario aunar esfuerzos para evitar el crecimiento del déficit,

DECRETA:

CAPITULO I.

Disposiciones Generales

ARTICULO 1o.- Las normas que contiene este Decreto se aplicaran a todos los organismos publicos de la Administración Central del orden municipal

Para efectos del presente Decreto, se entienden por organismos publicos todos los organismos, entidades oficiales o estatales, entes publicos, entes autonomos y personas juridicas asimiladas que financien sus gastos con recursos del tesoro publico, así como Secretarias de Despacho y Jefaturas de Departamento Administrativo

ARTICULO 2o.- Por el presente Decreto se autoriza a los señores concejales que se suscriban a la parte de la expedición de este Decreto, se aguarán en un todo a las partes

ALCALDIA DE IBAGUÉ
DESPACHO

DECRETO NÚMERO 0062 . DE 2001

(- 8 FEB 2001)

12/124

generales fijadas por el Consejo Nacional de política económica y Social, Conpes y Confis Municipal, según sea el caso.

ARTICULO 3o.- La autorización de horas extras y comisiones por parte del ordenador del gasto, sólo se hará cuando así lo impongan las necesidades reales e imprescindibles del servicio de los órganos públicos, de conformidad con las normas legales vigentes. Las partidas asignadas en el Presupuesto inicial de cada órgano para el efecto, no podrán ser incrementadas durante la vigencia.

ARTICULO 4o.- Los jefes de los órganos públicos velarán porque la provisión y desvinculación de cargos se haga de acuerdo con las normas vigentes y previa verificación de la existencia de los recursos y el cumplimiento de los términos y requisitos legales exigidos para el efecto.

ARTICULO 5o.- Los apoderados de los órganos públicos deberán garantizar que los pagos de las conciliaciones judiciales, las transacciones y todas las soluciones alternativas de conflictos sean oportunos, defendiendo siempre los intereses del Municipio, de acuerdo con informes periódicos de gestión, con el fin de evitar gastos adicionales para el Tesoro Público, mediante el seguimiento exhaustivo y colaboración activa en el trámite del pago a que hubiere lugar, así como para el recaudo de los dineros o bienes, según el caso, a favor del Municipio.

ARTICULO 6o.- Solamente se autoriza el uso de pasajes aéreos para el Alcalde Municipal, Secretarios de Despacho o quienes hagan sus veces por parte del Señor Alcalde previa demostración de la urgencia manifiesta del mismo. En los demás órganos públicos los representantes legales podrán autorizar en su favor únicamente el uso de pasajes aéreos en iguales condiciones del nivel central.

ARTICULO 7o.- La Secretaría Administrativa, en coordinación con las demás dependencias del Gobierno, elaborará un libro de los procedimientos a la expedición

06

Órgano Descentralizado

ALCALDIA DE IBAGUÉ
DESPACHO

DECRETO NÚMERO 0062 DE 2001

- 8 FEB 2001

122 (130)

de este Decreto un programa de vacaciones de tal forma que todos los funcionarios disfruten de los periodos una vez este se venza y no se acumulen.

PARAGRAFO .- Sólo por retiro del servicio o por excepcionales circunstancias, el Alcalde autorizará la indemnización de vacaciones, mediante acto motivado.

ARTICULO 8.- La capacitación autorizada estará relacionada de manera directa con los funciones propias del cargo, previa certificación del Secretario de Despacho respectivo o quien haga sus veces y el compromiso del funcionario de reproducir los conocimientos adquiridos a favor de la administración Municipal. Se prohíbe la participación en seminarios y eventos de capacitación con más de tres (3) días de duración, sin perjuicio que los gastos ocasionados por fuera de dicho límite, puedan ser asumidos por persona natural o jurídica diferente del Municipio.

ARTICULO 9o.- La Secretaría de Hacienda efectuará de manera inmediata un estudio que permita comparar y actualizar la información referente a todas las Resoluciones expedidas reconociendo Auxilios Funerarios frente a la nómina de Pensionados de tal manera que como producto de dicha depuración, sean sustrados de esta última los pensionados ya fallecidos. Igualmente establecerá un sistema para que en el momento de producirse una resolución de reconocimiento de un Auxilio Funerario, se produzca la novedad en la nómina de Pensionados.

ARTICULO 10.- La Secretaría Administrativa reglamentará de manera inmediata el uso de los teléfonos, estableciendo topes por Secretarías y colocando temporizadores o similares para su uso y claves para el uso de llamadas de larga distancia.

ARTICULO 11.- La Secretaría Administrativa en coordinación con la dependencia encargada revisará en el término de sesenta (60) días, los contratos de arrendamiento a particulares y Entidades públicas o privadas, de los

- 8 FEB 2001

bienes inmuebles de propiedad del Municipio y ajustará los respectivos cánones de arrendamiento.

ARTICULO 12.- La Secretaría Administrativa y la Secretaría de Hacienda, en el término de sesenta (60) días organizarán el archivo y el kárdex de pensionados, y adelantarán los trámites pertinentes para el cobro directo o por contratación de las cuotas partes pensionales causadas y adeudadas al Municipio.

CAPITULO II

Agasajos Públicos y Gastos suntuarios.

ARTICULO 13.- Prohibese ordenar, autorizar o efectuar fiestas, agasajos, celebraciones o conmemoraciones y otorgar regalos con cargo al Tesoro Público, salvo en las actividades de bienestar social relacionadas con la celebración de la navidad de los hijos de los funcionarios Municipales.

ARTICULO 14.- Solamente el Concejo Municipal y el Alcalde en los casos estrictamente necesarios y con las medidas de austeridad posibles podrán efectuar recepciones oficiales para atender Jefes de Estado, Ministros, Jefes de Departamento Administrativo, Gobernadores, delegaciones oficiales y personalidades culturales, científicas o comerciales de otros países o regiones Nacionales que visiten la ciudad de Ibagué.

ARTICULO 15.- Las publicaciones se harán prescindiendo de materiales costosos, lujosos y en el número que sea estrictamente indispensable.

Los órganos públicos sólo podrán celebrar contratos de publicidad o de carácter propagandístico, cuando estos tengan por objeto publicitar los bienes y servicios que ofrezcan en competencia con los particulares o para el desarrollo de campañas institucionales.

Sólo se podrá ordenar la publicación de avisos en la Administración Central, previa autorización del Alcalde Municipal, con el fin de informar a la

- 8 FEB 2001

74
124
132

comunidad sobre el funcionamiento y actividades de cada entidad, sin que puedan tener carácter propagandístico o publicitario en favor de los Jefes de los órganos públicos o cualquier otro funcionario.

ARTICULO 16.- Prohibese a los servidores públicos la realización de gastos suntuarios, la impresión, suministro y utilización con cargo al Tesoro Público de tarjetas de presentación, de Navidad, conmemoraciones, aniversarios o similares y el uso con fines personales de vehículos y de los servicios de correspondencia, teléfono y comunicación.

ARTICULO 17.- La papelería de cada uno de los órganos públicos deberá ser uniforme en su calidad, preservando claros principios de austeridad en el gasto

ARTICULO 18.- No se podrán hacer erogaciones para nuevas afiliaciones de órganos públicos o servidores a clubes sociales o entidades del mismo orden. En consecuencia, no se podrá autorizar pagos por nuevas acciones y nuevas inscripciones. Las suscripciones vigentes no serán renovadas a su vencimiento.

Queda igualmente prohibido a los órganos y servidores públicos la utilización de tarjeta de crédito con cargo al Tesoro Público.

CAPITULO III

Uso de vehículos Oficiales

ARTICULO 19.- Sólo podrán asignarse vehículos oficiales al Alcalde Municipal, su cuerpo de seguridad, Presidente del Concejo, a los Secretarios de Despacho, o quienes hagan sus veces.

Los servidores públicos que tengan asignado vehículos y no estén incluidos en esta enumeración los entregarán inmediatamente para la conformación del grupo motor.

(- 8 FEB 2001)

725 (123)

Será responsable del cumplimiento de esta disposición la Secretaría Administrativa, en consecuencia los asignados.

ARTICULO 20.- Los órganos públicos, cuando tengan disponibles vehículos, conformarán un grupo con ellos para atender las necesidades ocasionales e indispensables del servicio así como para el desarrollo de sus funciones, entre las cuales se incluyen las actividades necesarias para atender la seguridad de los funcionarios públicos.

ARTICULO 21.- Los servidores públicos que por razón de las labores de su cargo deban trasladarse fuera de su sede no podrán hacerlo con vehículos de ésta, salvo cuando se trate de localidades cercanas y resulte económico o cuando el desplazamiento tenga por objeto visitar obras para cuya inspección requiere el uso continuo del vehículo.

PARAGRAFO: Exceptúase de la presente prohibición los funcionarios referidos en el artículo 19 del presente Decreto.

ARTICULO 22.- La Secretaría Administrativa deberá efectuar y entregar dentro de los treinta (30) días siguientes a la expedición del presente Decreto, un estudio sobre el parque automotor al servicio del Municipio y efectuar las recomendaciones necesarias para su uso racional que permita una decisión en materia de austeridad.

CAPITULO IV

Contratación Administrativa

ARTICULO 23.- En los contratos no se podrán pactar desembolsos en cuantías que excedan el programa anual de caja aprobado por el Consejo Municipal de Política Fiscal, Cuentas o las metas de pago establecidas por este, para lo cual cada servidor público con capacidad para contratar deberá suministrar la información certificada a la Secretaría de Hacienda antes de celebrar el contrato respectivo para proceder en consecuencia.

- 8 FEB 2001

76
126 (134)

ARTICULO 24.- Sin perjuicio de lo dispuesto en la Ley 80 de 1993, para las compras que se realicen sin licitación o concurso de mérito, los órganos públicos tendrán en cuenta las condiciones que el mercado ofrezca y escogerán las más favorables para el Tesoro Público, para lo cual efectuarán el análisis respectivo previo a la adjudicación del contrato.

ARTICULO 25.- La Administración Central y los órganos públicos sólo podrán celebrar contratos de consultoría o de prestación de servicios con personas naturales cuando no exista personal de planta necesario o se requieran conocimientos especializados para la actividad o labor requerida. Esta circunstancia deberá ser debidamente motivada por el Alcalde o Jefe de establecimiento y la dependencia que requiere el servicio demostrando los beneficios recibidos con la contratación en el marco del programa de saneamiento fiscal.

ARTICULO 26.- No podrá pactarse remuneración para el pago de servicios calificados a personas naturales que prestan servicios en forma continua para asuntos propios del órgano público, por un valor mensual superior a la remuneración total mensual establecida para el jefe del órgano público respectivo.

CAPITULO V

Recursos Financieros y Contabilidad

ARTICULO 27.- La Tesorería Municipal mantendrá sus depósitos en cuentas que le generen rentabilidad y seguridad al Municipio y los dineros existentes en cuentas corrientes o que no generen rendimientos financieros, los cuales no podrán permanecer por más de cinco (5) días en ellas a excepción de aquellos que por disposición legal o por otro debern permanecer en estas. Igual procedimiento deberá aplicarse para las diferentes fiducias. El Tesorero deberá velar por su cumplimiento.

77
127
155

ARTICULO 28.- La Dirección de Gestión Contable y Financiera deberá efectuar conciliaciones mensuales dentro de los diez (10) días hábiles siguientes a cada ejercicio y llevar actualizados los libros Auxiliares y Mayores.

ARTICULO 29.- De conformidad con el artículo 14 de la Ley 344 de 1996, solamente se procederá al pago de Cesantías Parciales cuando exista apropiación presupuestal disponible para tal efecto, para lo cual la Secretaría de Hacienda así como los demás órganos públicos, deberán obtener previamente y por escrito expedida por la respectiva dependencia, la correspondiente disponibilidad presupuestal para el efecto.

ARTICULO 30.- Será obligación de los servidores públicos que autoricen el reconocimiento y pago de Cesantías Parciales a favor de empleados oficiales de la Administración Municipal, velar por la correcta aplicación o destinación de los recursos pagados por dicho concepto, con el objeto de que no se desvíe para fines diferentes a los establecidos en las disposiciones legales vigentes.

ARTICULO 31.- Comuníquese el presente acto Administrativo a las diferentes Dependencias de la Administración. Igualmente a los establecimientos públicos, empresas Industriales y Comerciales del Estado, y empresas de servicios públicos del orden Municipal que existan o a las que llegaren a existir, para que por intermedio de sus Juntas Directivas se establezcan directrices en similares términos.

ARTICULO 32.- El presente Decreto rige a partir de la fecha de su promulgación y derogula las disposiciones que le sean contrarias.



FERNANDO CARDOZO RODRIGUEZ

Alcalde de Ibagué (F)



Fecha: 13/01/2009 16:36:27
Asunto: Respuesta solicitud de concepto jurídico.
Destino: Oficina Jurídica / Rem: CIU ALBA SEGURA DE CASTAÑO
www.auditoria.gob.co - Auditoría General de la República

Rad Salida No 2009-110-006696-1

Us Rad. ACLOPATOFSKY

Bogotá D.C.

110-04-2009

Concepto Copia Firmada

S. SILVA WIRA

PARA : ALBA SEGURA DE CASTAÑO.
Gerencia Seccional VI

DE : DAYRA ENNA CONCICIÓN PERICO
Directora Oficina Jurídica

ASUNTO : Respuesta concepto jurídico.

Doctora Alba:

En consulta realizada por usted mediante radicado 20082180051423 se emite concepto jurídico para efectos de dar respuesta a su interrogante.

Lo que se consulta.

¿Pueden los entes territoriales a la luz de las disposiciones de austeridad en el gasto público efectuar erogaciones por concepto de bonos navideños entregados a los hijos de los funcionarios con cargo al rubro de capacitación, bienestar social y estímulos?

Se considera

En cuanto a la normatividad que reglamenta la austeridad en el gasto en los diferentes ordenes territoriales, el decreto 1737 de 1998 del orden nacional, por el cual se expiden medidas de austeridad y eficiencia y se someten a condiciones especiales la asunción de compromisos por parte de las entidades públicas que manejan recursos del tesoro público, señala en su articulado lo siguiente:

ARTICULO 2o. Las entidades territoriales adoptarán medidas equivalentes a las aquí dispuestas en sus organizaciones administrativas.

ARTICULO 12. <Artículo modificado por el artículo 2 del Decreto 2445 de 2000, el nuevo texto es el siguiente:> Está prohibida la realización de recepciones, fiestas, agasajos o conmemoraciones de las entidades con cargo a los recursos del Tesoro Público.

Se exceptúan de la anterior disposición, los gastos que efectúen el

[Firma]
Enero 14/09

129 (137)

Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, y los gastos para reuniones protocolarias o internacionales que requieran realizar los Ministerios de Relaciones Exteriores, de Comercio Exterior y de Defensa Nacional y la Policía Nacional, lo mismo que aquellas conmemoraciones de aniversarios de creación o fundación de las empresas industriales y comerciales del Estado del orden nacional cuyo significado, en criterio del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, revista particular importancia para la historia del país. (negrilla nuestra)

Como se avizora del artículo 2°, el máximo organismo en materia económica y presupuestal del país, Ministerio de Hacienda y Crédito Público, plantea como política Estatal la austeridad en el gasto, persuadiendo a los entes territoriales para que en sus administraciones tomen medidas equivalentes, mas no iguales, a las adoptadas por el nivel nacional. Lo anterior, tiene como fundamento el respeto por la autonomía de los entes territoriales en el manejo de sus intereses y recursos propios, y en términos generales en materia presupuestal.

Respecto de la autonomía de las entidades territoriales la constitución política (artículo 287) indica que éstos gozan de autonomía para la gestión de sus intereses y el manejo de sus recursos, entre otras facultades, dentro de los límites señalados en la ley, además establece que, las competencias atribuidas a los distintos niveles territoriales serán ejercidas conforme a los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad (artículo 288).

Sobre este tema de en particular la Corte Constitucional en sentencia C-720 de 1999 concluyó.

"Dado que el legislador debe respetar el reducto mínimo de la autonomía de las entidades territoriales, uno de cuyos elementos centrales es el derecho a administrar sus recursos propios, resulta claro que cualquier intervención legislativa en esta materia exige una justificación objetiva y suficiente. Como fue explicado, la facultad de intervenir en la destinación de los recursos nacionales cedidos o transferidos surge de un conjunto de normas constitucionales que habilita, de manera específica, dicha intervención. No obstante, no existe en la Carta una norma que justifique, in genere, la intervención del legislador en la administración de los recursos propios de dichas entidades. Por el contrario, la posibilidad constitucional de manejar en forma autónoma sus propios recursos, es una garantía necesaria para asegurar que las entidades territoriales puedan, verdaderamente, diseñar un presupuesto de gastos e inversiones ajustado a sus propias necesidades y prioridades. (subrayado fuera de texto)".

Conforme a lo anterior, y en desarrollo de la mencionada autonomía de los entes territoriales el despacho del la Alcaldía de Ibagué expidió el decreto 062 de 2001 en cuyo artículo 13 indica:

Artículo 13. Prohíbese ordenar, autorizar o efectuar fiestas, agasajos, celebraciones o conmemoraciones y otorgar regalos con cargo al Tesoro Público, salvo en las actividades de bienestar social relacionadas con la celebración de la navidad de los hijos de los funcionarios Municipales.

Entonces, de la anterior norma territorial se evidencia que efectivamente se tomaron medidas equivalentes a la del orden nacional y que a su vez en desarrollo de su autonomía se

estableció una excepción, al igual que el orden nacional, la cual va encaminada al cumplimiento de una disposición de orden laboral, brindar actividades de bienestar social a los funcionarios pero realizada a los hijos de éstos.

Obsérvese que el Decreto – Ley 1567 de 1998 por el cual se crea el Sistema Nacional de Capacitación y el sistema de estímulos para los empleados del Estado, señala:

ARTICULO 20. BIENESTAR SOCIAL. Los programas de bienestar social deben organizarse a partir de las iniciativas de los servidores públicos como procesos permanentes orientados a crear, mantener y mejorar las condiciones que favorezcan el desarrollo integral del empleado, el mejoramiento de su nivel de vida y el de su familia; así mismo deben permitir elevar los niveles de satisfacción, eficacia, eficiencia, efectividad e identificación del empleado con el servicio de la entidad en la cual labora.

PARAGRAFO. Tendrán derecho a beneficiarse de los programas de bienestar social todos los empleados de la entidad y sus familias.

Igualmente debe recordarse que en desarrollo del principio de planeación presupuestaria, los programas de bienestar social deben estar incluidos dentro del presupuesto del ente territorial y contar con la correspondiente apropiación presupuestaria dentro de la vigencia para la cual se pretende realizar la actividad.

El presupuesto colombiano, por expresas disposiciones constitucionales, debe ser un reflejo de los planes y programas de desarrollo económico y social que se elaboran por el Gobierno de una manera democrática y participativa, y las leyes de los planes son obligatorias tanto para el ejecutivo como para el legislativo¹.

A título de jurisprudencia la Corte Constitucional en sentencia C-337 de 1993 indicó:

"el presupuesto General de la Nación deberá reflejar los planes de largo, mediano y corto plazo. En consecuencia, para su elaboración se tomarán en cuenta los objetivos de los planes y programas de desarrollo económico y social, el plan financiero y el plan operativo anual de inversiones, y la evaluación que de éstos se lleve a cabo conforme a las disposiciones consagradas en el Estatuto Orgánico y en su reglamento."

En consecuencia, a juicio de esta oficina, los entes territoriales sí pueden tomar este tipo de medidas con base en la autonomía territorial que detentan, empero, siempre y cuando no desconozcan la constitución y la ley aplicable a estos entes.

En el caso objeto de estudio, de la simple lectura del artículo 13 expuesto, es decir, sin conocer la aplicación fáctica dada a la norma o mejor sin saber si con base en esta norma se fue al extremo de vulnerar los principios de racionalización del gasto, no se observa que la disposición objeto de análisis *per se* constituya una trasgresión a la política de austeridad en el gasto; por el contrario es una manifestación de la autonomía dentro de unos límites responsables.

¹ Curso de Derecho Fiscal, Universidad Externado de Colombia, tomo 1, página 259, primera edición.

Desde un escenario diferente y que escapa de la competencia de la administración, es importante tener presente que los actos administrativos cuentan con la característica de la presunción de legalidad.

La presunción de legalidad acompaña a los actos administrativos creadores de situaciones jurídicas subjetivas y les da obligatoriedad, imperatividad y oponibilidad, mientras dicha presunción no sea destruida mediante el ejercicio de las acciones pertinentes, y generen la totalidad de sus efectos jurídicos en tanto no sean declarados nulos por los tribunales competentes.²

Cordialmente,



DAYRA ENNA CONCICIÓN PERICO
Directora Oficina Jurídica

Proyectó: Fabian James Poveda
Abogado de la oficina jurídica de la A.G.R.

² Penagos Gustavo. El Acto Administrativo, Ediciones librería del profesional. quinta edición, Tomo I.