



Contraloría Municipal de Armenia
1004 - 1760 -



Armenia, 29 JUL 2010



Fecha 02/08/2010 10:47:60
Asunto : OF. 1760. CONCEPTO AUSTERIDAD Y EFICIENCIA DEL GASTO PÚBLI
Destino : / Rem CIU CONTRALORIA MUNICIPAL DE A
www.auditoria.gov.co - Auditoría General de la República

Rad No 2010-233-004469-2

Us Rad. ACLOPATOFSKY

Doctor
FREDY CESPEDES VILLA
Auditor Delegado de la Gestión Fiscal
Auditoría General de la República
Carrera 10ª No. 17-18
Bogotá D.C.

Referencia: Concepto sobre austeridad y eficiencia del gasto público.

La Dirección de Responsabilidad Fiscal de la Contraloría Municipal de Armenia, ha venido apoyándose en el concepto NUR 211.00-3-8334435/03, emitido por el doctor JUAN FERNANDO ROMERO TOBON, en calidad de Director de la Oficina Jurídica de la Auditoría General de la República, referente a la aplicación de las normas de Austeridad y Eficiencia del Gasto Público, por parte de los entes territoriales.

Lo anterior, dada la experiencia del ente auditor en la materia. No obstante, es importante conocer si la Auditoría General de la República, ha tomado otra posición frente al tema, pues han sido reiteradas las controversias suscitadas con los organismos que por mandato constitucional y legal, nos corresponde vigilar y controlar, porque argumentan que los entes territoriales no tienen la obligatoriedad de acoger los decretos emanados por la Presidencia de la República y relacionados con la austeridad y eficiencia del gasto público, argumento que se fundamenta en el principio autonomía.

Agradezco su colaboración.

Cordial saludo,

Ishabel Cristina Carvajal Ramos
ISABEL CRISTINA CARVAJAL RAMOS
Directora de Responsabilidad Fiscal

mp
- 2 AGO 2010
12:20 PM



"GESTIÓN FISCAL PARA EL DESARROLLO SOCIAL"

EDIFICIO CAMACOL - CALLE 23 No. 12-59 PRIMER Y SEGUNDO PISO. Tels: 7443420 7443747
E-mail: contraloriarmenia@une.net.co <http://contraloriarmenia.gov.co> Armenia - Quindío.



Al contestar por favor cite estos datos:

Radicado No.: 20101100051361

Fecha: 15-09-2010

Bogotá D.C.,
110-039-2010

Doctora

ISABEL CRISTINA CARVAJAL RAMOS

Directora de Responsabilidad Fiscal

Contraloría Municipal de Armenia

Calle 23 No. 12-59. Primer y Segundo Piso. Edificio CAMACOL

Armenia (Q)

Ref.: Respuesta a consulta elevada mediante Rad. 2010-233-0004469-2 (2/08/2010).

Apreciada Doctora Carvajal:

Doy respuesta atenta a su comunicación del asunto en los siguientes términos:

1. Síntesis de la Consulta

En su comunicación de fecha 2 de agosto de 2010, relacionada con la aplicación de las normas sobre austeridad y eficiencia del gasto público, usted solicita concepto de esta Oficina en los siguientes términos:

"(...) Es importante conocer si la Auditoría General de la República, ha tomado otra posición frente al tema, pues han sido reiteradas las controversias suscitadas con los organismos que por mandato constitucional y legal, nos corresponde vigilar y controlar, porque argumentan que los entes territoriales no tienen la obligatoriedad de acoger los decretos emanados por la Presidencia de la República y relacionados con la austeridad y eficiencia del gasto público, argumento que se fundamenta en el principio de autonomía.(...)".

2. Consideración Preliminar

Antes de proceder a dar respuesta a su solicitud, nos permitimos señalar que, dadas las funciones constitucionales y legales asignadas a la Auditoría General de la República, éste ente de control no puede tener injerencia en la toma de decisiones que sean de competencia de las entidades sujetas a su vigilancia, ya que adelantamos 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 objeto de vigilancia, razón por la cual, emitimos pronunciamientos de carácter general y abstracto.

En este sentido, es importante señalar que, esta Oficina, no es competente para establecer directrices en torno al asunto planteado en su oficio. Las opiniones de la Oficina Jurídica, son tan sólo orientaciones y puntos de vista que no comprometen la responsabilidad de la Auditoría General de la República, ni son de obligatorio cumplimiento o ejecución, en los términos del artículo 25 del Código Contencioso Administrativo.

3. Consideraciones de la Oficina Jurídica

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 209 de la Constitución Política,

“La función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones.

Las autoridades administrativas deben coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado. La administración pública, en todos sus órdenes, tendrá un control interno que se ejercerá en los términos que señale la ley.”

Así, con fundamento en el numeral 20 del artículo 189 constitucional, el Gobierno Nacional expidió el Decreto 1737 de 1998, *“Por el cual se expiden medidas de austeridad y eficiencia, sometiendo a condiciones especiales la asunción de compromisos por parte de las entidades públicas que manejan recursos del tesoro público”*, y expresamente señaló la sujeción a la regulación del decreto, a los organismos, entidades, entes públicos, y personas jurídicas que financien sus gastos con recursos del Tesoro Público¹, con algunas excepciones.

En su artículo 2º, impone a **las entidades territoriales adoptar medidas equivalentes a las señaladas en el mismo, en sus organizaciones administrativas.**

Éstas medidas de austeridad tienen que ver fundamentalmente con la administración del personal, contratación de servicios personales, publicidad y publicaciones, servicios administrativos como uso de teléfonos, asignación y uso de vehículos, celebración de eventos y agasajos, reuniones de trabajo fuera de la sede, contratación de mejoras útiles o suntuarias, entre otras.

¹ De conformidad con el Artículo 128 de Carta Política de 1991, el Tesoro Nacional está constituido por los recursos públicos que hacen parte de la Nación, las entidades territoriales y las entidades descentralizadas.

Ésta oficina ha mantenido la posición jurídica expuesta en concepto O.J. N.U.R. 211-00-3-8334 435/03, en el sentido de advertir que éste conjunto de disposiciones pretenden coadyuvar en el ejercicio de una gestión fiscal eficiente, capaz de garantizar el mantenimiento del sistema presupuestal ajustado a los principios de intervencionismo social que los entes estatales deben brindar en cumplimiento de los fines esenciales del Estado. En consecuencia, la racionalidad de la gestión pública exige tener en cuenta premisas del deber ser constitucional que entrañan de suyo, una racionalidad política en términos de la existencia de la función pública de control fiscal a cargo de una entidad estatal.

Así las cosas, el Decreto 1737 de 1998, se constituye en fuente normativa que no puede ser desatendida por los entes territoriales, es decir, deben adoptar una regulación local sobre la materia, más aún, cuando el arquetipo constitucional exige la armonización del sistema jurídico que debe privilegiar las garantías mínimas de los asociados, y la estabilidad de la gestión económica del Estado en términos de racionalización del gasto público nacional, a través de la articulación eficiente de las preceptivas constitucional y legal respecto de la austeridad en el gasto y su manifestación autonómica frente al manejo de recursos públicos².

Austeridad en el gasto, se cita en el referido concepto, equivale al no desperdicio o despilfarro de los recursos provenientes del Tesoro Público, cuyo fundamento filosófico encuentra asidero en la gerencia de lo público, que pretende maximizar la distribución de recursos públicos, evitando la fuga de recursos a través de disposiciones suntuarias e inútiles.

En éste orden de ideas, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, en aras de proteger los intereses presupuestales superiores, coadyuva al desarrollo de la política estatal de austeridad y autocontrol en el gasto, persuadiendo a los entes territoriales para que en sus administraciones tomen medidas equivalentes, a las adoptadas por el nivel nacional. Lo anterior, con fundamento en el respeto por la autonomía de los entes territoriales, la existencia de competencias propias en el manejo de sus intereses y recursos locales, articulados con los principios generales de la economía en materia presupuestal y la materialización de una hacienda pública coherente, coordinada, en la cual la contabilidad, los procedimientos de elaboración del presupuesto, de aprobación, ejecución y control del mismo respondan a patrones comunes.

Ahora bien, el artículo 287 Superior, desarrolla el postulado de la autonomía de los entes territoriales, al establecer 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 Constitución y en la ley, estableciendo además que, las competencias atribuidas a los

² Ley 617 de 2000.

distintos niveles territoriales serán ejercidas conforme a los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad de acuerdo con el artículo 288 ibídem.

La Corte Constitucional, al resolver una demanda de inconstitucionalidad contra la Ley 617 de 2000, a propósito del alcance de la autonomía de las entidades territoriales, en sentencia C-540/01, con ponencia del Magistrado Jaime Córdoba Triviño, expresó:

“La autonomía, al ser gubernamental y administrativa, se refiere no sólo a la facultad de dirección política sino también a la potestad de gestión de sus propios recursos. Sin embargo, esta facultad debe ejercerse conforme a la Constitución y la ley.”

Sobre la autonomía de las entidades territoriales, ya había señalado la misma Corporación en sentencia C-720 de 1999, lo siguiente:

“(…) 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 esa 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 habilitan 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 (...)**”. (Negrilla es nuestra).

Sin embargo, la autonomía normativa de los entes territoriales no puede llegar al punto de sustraerse de la aplicación regulatoria de las políticas nacionales, derivadas de la Constitución, por ello, en armonía con el sistema jurídico, deben tener en cuenta la integración con los referentes superiores y del orden central, haciendo uso de herramientas similares.³

Así, las preceptivas constitucionales y legales analizadas se asumen como el sustento axiológico de la austeridad en el gasto público, cuyos fundamentos normativos se constituyen en el reducto de la organización presupuestal y las directrices nacionales regulatorias de la erogación pública, a partir de las cuales se desarrollan las disposiciones territoriales⁴.

³ Artículo 8 de la Ley 153 de 1887. En éste sentido, el Tribunal Constitucional se pronunció sobre la exequibilidad de la aplicación normativa por analogía concluyendo en sentencia C-083 de 1995, que ante la evidencia de vacíos legislativos, se aplicarán las leyes que regulen casos o materias semejantes y en su defecto, la doctrina constitucional y las reglas generales de derecho.

⁴ Concepto O.J. A.G.R. N.U.R. 211-00-3-8334 435/03

La misma Corte Constitucional, en sentencia C-579 de 2001, al resolver una demanda parcial de inconstitucionalidad contra la Ley 617 de 2000, con ponencia del Magistrado Eduardo Montealegre Lynett, se refiere a la Unidad Nacional y a la autonomía de las entidades territoriales, de la siguiente manera:

“El equilibrio entre la unidad y la autonomía se logra mediante un sistema de limitaciones recíprocas: la autonomía, por una parte, se encuentra limitada en primera instancia por el principio de unidad, en virtud del cual, debe existir una uniformidad legislativa en todo lo que tenga que ver con el interés general nacional, puesto que la naturaleza del Estado unitario presume la centralización política, que exige unidad en todos los ramos de la legislación y en las decisiones de política que tengan vigencia para todo el territorio nacional, así como una administración de justicia común. La unidad, a su vez, se encuentra limitada por el núcleo esencial de la autonomía territorial. Esta supone la capacidad de gestionar los intereses propios; es decir, la potestad de expedir una regulación particular para lo específico de cada localidad, dentro de los parámetros de un orden unificado por la ley general. En ese sentido, la autonomía no equivale a autarquía ni a soberanía de las entidades territoriales: debe entenderse como la concordancia de la actividad de éstas con un género superior, que no rompe el modelo del Estado unitario. De esta manera, de la regla de limitaciones recíprocas se desprende una sub-regla, en el sentido de que la autonomía constitucionalmente reconocida implica, para los entes territoriales, la facultad de gestionar sus asuntos propios; es decir, aquellos que solo a ellos atañen. Ello implica, en consonancia con los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad que deberán gobernar el ejercicio de las competencias atribuidas a los distintos niveles territoriales, que todo lo que tenga que ver con asuntos que rebasan el ámbito meramente local o regional, deberá ser regulado por una ley de la República. En consecuencia, la autonomía territorial tiene límites en lo que toca con los intereses nacionales.”

Más adelante, cuando se refiere a la intervención legislativa en fuentes endógenas de financiación de las entidades territoriales, señala:

“La regla aplicable es que se permite la intervención del legislador sobre la destinación de recursos endógenos de las entidades territoriales, siempre que así lo exija la preservación del equilibrio macroeconómico de la Nación, lo cual va acorde con la definición de autonomía en tanto "gestión de los intereses propios", en el sentido de que la estabilidad nacional no es un asunto que concierna exclusivamente a ninguna de las sub-divisiones territoriales de la República, sino a todas en común, por lo cual es el Legislador nacional quien está llamado a tomar las medidas pertinentes. Ello, por supuesto, respetando los primados de racionalidad y proporcionalidad, que garantizan la integridad del núcleo esencial que, también en materia presupuestal, asiste a la autonomía de las entidades territoriales.”

Es claro entonces para esta Oficina, que la austeridad en el gasto público, es un tema de interés nacional, y que las entidades territoriales, so pretexto de la ausencia de

regulación local, no pueden desconocer la obligación que les asiste de actuar conforme a los principios mínimos de la unidad y concepción de Estado.

A manera de conclusión sobre el asunto planteado, el concepto O.J. N.U.R. 211-00-3-8334 435/03, reitera que la eventual situación de no haber expedido la normatividad sobre austeridad, que genera, en todo caso responsabilidad, no inhibe de exigir una práctica austera y de reclamarla no sólo como una disposición sino como un tema propio de la gestión económica.

De esta manera, esperamos haber resuelto las inquietudes por usted planteadas. Acompaño copia del citado concepto.

Cordialmente,



MARIANA GUTIÉRREZ DUEÑAS
Directora Oficina Jurídica

Proyectó: María José Hernández Burbano - P.U. MJHB
Revisó: Janis Molina Ríos - P.E. 51