



Radicado No: 20201100020061

Fecha: 18-08-2020

Bogotá,
110

Doctora
YANNETH CONSTANZA HOLGUÍN SUÁREZ
Contralora Departamental
Contraloría Departamental de Casanare
Calle 9 No. 19-58
Yopal - Casanare
contacto@contraloriacasanare.gov.co

Referencia: Concepto 110.42.2020
 SIA-ATC. 012020000351
 1. De la capacitación a los funcionarios
 2. Del presupuesto para capacitación
 3. De la urgencia manifiesta y la calamidad pública

Cordial saludo Contralora Holguín Suárez:

La Auditoría General de la República recibió su requerimiento contenido en el oficio 100.23.1254 del 23 de junio de 2020, allegado en correo electrónico del 25 de junio de 2020, radicado bajo el SIA-ATC. 012020000351, en el que hace las siguientes consultas:

Comedidamente solicitamos emitir concepto sobre la obligatoriedad de dar cumplimiento con lo señalado en la Ley 1416 de 2010, Artículo 4º, el cual preceptúa: "Las Contralorías Territoriales destinarán como mínimo el dos por ciento (2%) de su presupuesto para capacitación de sus funcionarios y sujetos de control".

De igual forma, emitir concepto sobre este mismo aspecto de obligatoriedad, contenido en el párrafo del artículo 36 de la Ley 909 de 2004 el cual señala: "Con el propósito de elevar los niveles de eficiencia, satisfacción y desarrollo de los empleados en el desempeño de su labor y de contribuir a! cumplimiento efectivo de los resultados institucionales, las entidades deberán implementar programas de bienestar e incentivos, de acuerdo con las normas vigentes y las qua desarrollen la presente Ley".

Lo anterior en razón a, entre otras, las siguientes consideraciones:

18. Ante la emergencia sanitaria y el aislamiento obligatorio decretados por el Gobierno Nacional, **es imposible realizar la ejecución del dos por ciento (2%) del presupuesto asignado por esta entidad para el Plan Institucional de Formación y Capacitación. De igual forma, es imposible ejecutar el programa de bienestar social.**

19. Que existen otras necesidades prioritarias para garantizar el normal funcionamiento de la entidad, no contando con los recursos necesarios presupuestados para capacitación y bienestar social, teniendo en cuenta que ante la actual coyuntura de crisis sin precedentes desatada por la pandemia generada por la COVID -19, se han impactado las finanzas departamentales, reduciéndose significativamente los ingresos corrientes de libre destinación (I.C.L.D.), de los cuales dependemos por transferencias de la Gobernación de Casanare.

20. Que dicha disminución de los ICLD han sido estimados por el Departamento de Casanare entre un treinta (30) y un cuarenta por ciento (40%), situación que compromete el funcionamiento de esta Contraloría, motivo por el cual se solicita respetuosamente se conceptúe sobre la obligatoriedad de la ejecución presupuestal para capacitación y bienestar social, más aún cuando el gobierno nacional ha permitido a través del Decreto No. 678 del 20 de mayo de 2020, que los gobernadores y alcaldes reorienten rentas de destinación específica, para financiar gastos de funcionamiento de la respectiva entidad.

Antes de proceder a dar respuesta a lo planteado, debemos indicarle que, respecto a la función de la AGR, el sentido, alcance, delimitación y competencia del ejercicio del control fiscal en Colombia, la Corte Constitucional se pronunció entre otras en la Sentencia C-1176 de 2004, señalando: “Por disposición constitucional, la vigilancia de la gestión fiscal de la Contraloría General de la República le corresponde a la Auditoría, **sin que por tal circunstancia, ésta pueda convertirse en ente superior de aquella en cuanto al direccionamiento de la vigilancia y control fiscal**, pues la atribución constitucional conferida a la Auditoría solo se restringe a la vigilancia de la gestión fiscal de la Contraloría General, según así lo precisa la propia Constitución ...” (Negrilla fuera de texto).

Se precisa que la consulta en estudio corresponde a una situación particular y concreta referente a la ejecución presupuestal y al cumplimiento de planes y programas, lo cual es de manejo de la administración de la Contraloría Departamental de Casanare, por ello la consulta jurídica no es general ni abstracta; por lo anterior y teniendo en cuenta 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 concepto sobre el asunto o situación individual y concreta planteada, que puedan llegar a ser sometida a vigilancia; por lo cual, se abordará el tema de manera general y abstracta.

Así mismo, le indicamos que de conformidad con el numeral 3 del artículo 18 del Decreto-Ley 272 de 2000 “Por el cual se determina la organización y funcionamiento de la Auditoría General de la República”, es función de la Oficina Jurídica “Emitir los conceptos jurídicos sobre temas de control fiscal y administrativos que le sean solicitados por el Auditor General o los requeridos por las demás dependencias del organismo”, los cuales abordan los temas de manera general y abstracta, sin que tengan el carácter de fuente normativa, buscando solamente orientar y facilitar la aplicación normativa jurídica, más no la solución directa al problema jurídico planteado, por lo tanto, no son de

obligatorio cumplimiento o ejecución.

Finalmente, le informamos que el Presidente de la República en uso de facultades constitucionales, mediante el Decreto-Legislativo 491 de 2020 *“Por el cual se adoptan medidas de urgencia para garantizar la atención y la prestación de los servicios por parte de las autoridades públicas y los particulares que cumplan funciones públicas y se toman medidas para la protección laboral y de los contratistas de prestación de servicios de las entidades públicas, en el marco del Estado de Emergencia Económica”*, amplió el término para la resolución de las consultas presentadas por los ciudadanos, así:

Artículo 5. Ampliación de términos para atender las peticiones. Para las peticiones que se encuentren en curso o que se radiquen durante la vigencia de la Emergencia Sanitaria, se ampliarán los términos señalados en el artículo 14 de la Ley 1437 de 2011, así:

(...)

(ii) Las peticiones mediante las cuales se eleva una consulta a las autoridades en relación con las materias a su cargo deberán resolverse dentro de los treinta y cinco (35) días siguientes a su recepción.

(...)

Por lo anterior, este Despacho procede a emitir concepto de manera general respecto de los temas contenidos en su solicitud, así:

1. De la capacitación a los funcionarios

El Congreso de la República promulgó la Ley Marco 909 de 2004 *“Por la cual se expiden normas que regulan el empleo público, la carrera administrativa, gerencia pública y se dictan otras disposiciones”*, la cual es de aplicación a los funcionarios de carrera y a otros funcionarios específicos, así:

Artículo 3o. Campo de aplicación de la presente Ley.

1. Las disposiciones contenidas en la presente ley serán aplicables en su integridad a los siguientes servidores públicos:

a) A quienes desempeñan empleos pertenecientes a la carrera administrativa en las entidades de la Rama Ejecutiva del nivel Nacional y de sus entes descentralizados.

- Al personal administrativo del Ministerio de Relaciones Exteriores, salvo cuando en el servicio exterior los empleos correspondientes sean ocupados por personas que no tengan la nacionalidad colombiana.

- Al personal administrativo de las instituciones de educación superior que no estén organizadas como entes universitarios autónomos.

- Al personal administrativo de las instituciones de educación formal de los niveles preescolar, básica y media.

- <Inciso 5o. derogado por el artículo 14 de la Ley 1033 de 2006>

- <Inciso 6o. derogado por el artículo 14 de la Ley 1033 de 2006>

- A los comisarios de Familia, de conformidad con lo establecido en el párrafo del artículo 30 <sic, se refiere al Art. 13, que modifica el Art. 30 de la Ley 294 de 1996> de la Ley 575 de 2000;

b) A quienes prestan sus servicios en empleos de carrera en las siguientes entidades:

- En las corporaciones autónomas regionales.
- En las personerías.
- En la Comisión Nacional del Servicio Civil.
- En la Comisión Nacional de Televisión.

c) A los empleados públicos de carrera de las entidades del nivel territorial: departamentos, Distrito Capital, distritos y municipios y sus entes descentralizados;

d) La presente ley será igualmente aplicable a los empleados de las Asambleas Departamentales, de los Concejos Distritales y Municipales y de las Juntas Administradoras Locales. Se exceptúan de esta aplicación quienes ejerzan empleos en las unidades de apoyo normativo que requieran los Diputados y Concejales.

2. Las disposiciones contenidas en esta ley se aplicarán, igualmente, con carácter supletorio, en caso de presentarse vacíos en la normatividad que los rige, a los servidores públicos de las carreras especiales tales como:

- Rama Judicial del Poder Público.
- Procuraduría General de la Nación y Defensoría del Pueblo.
- Contraloría General de la República y Contralorías Territoriales.
- Fiscalía General de la Nación.
- Entes Universitarios autónomos.
- Personal regido por la carrera diplomática y consular.
- El que regula el personal docente.
- El que regula el personal de carrera del Congreso de la República

Parágrafo 2º (sic). Mientras se expida las normas de carrera para el personal de las Contralorías Territoriales y para los empleados de carrera del Congreso de la República les serán aplicables las disposiciones contenidas en la presente ley.

El legislador en la Ley 909 de 2004 contempló en el Título VI, Capítulo I, artículo 36, el tema de la capacitación para los empleados públicos en los siguientes términos:

Artículo 36. Objetivos de la capacitación.

1. La capacitación y formación de los empleados públicos está orientada al desarrollo de sus capacidades, destrezas, habilidades, valores y competencias fundamentales, con miras a propiciar su eficacia personal, grupal y organizacional, de manera que se posibilite el desarrollo profesional de los empleados y el mejoramiento en la prestación de los servicios.

2. Dentro de la política que establezca el Departamento Administrativo de la Función Pública, las unidades de personal formularán los planes y programas de capacitación para lograr esos objetivos, en concordancia con las normas establecidas y teniendo en cuenta los resultados de la evaluación del desempeño.

3. Los programas de capacitación y formación de las entidades públicas territoriales podrán ser diseñados, homologados y evaluados por la ESAP, de acuerdo con la solicitud que formule la respectiva institución. Si no existiera la posibilidad de que las entidades o la ESAP puedan impartir la capacitación

podrán realizarla entidades externas debidamente acreditadas por esta.

Parágrafo. Con el propósito de elevar los niveles de eficiencia, satisfacción y desarrollo de los empleados en el desempeño de su labor y de contribuir al cumplimiento efectivo de los resultados institucionales, las entidades deberán implementar programas de bienestar e incentivos, de acuerdo con las normas vigentes y las que desarrollen la presente Ley.

Además de la norma anterior, dicha Ley se refiere en otros apartes a la capacitación de los funcionarios así:

Artículo 2°. Principios de la función pública.

1. (...)

(...)

3. Esta ley se orienta al logro de la satisfacción de los intereses generales y de la efectiva prestación del servicio, de lo que derivan tres criterios básicos:

a) (...)

(...)

d) Capacitación para aumentar los niveles de eficacia.

Artículo 15. Las unidades de personal de las entidades.

1. (...)

2. Serán funciones específicas de estas unidades de personal, las siguientes:

a) (...)

(...)

e) Diseñar y administrar los programas de formación y capacitación, de acuerdo con lo previsto en la ley y en el Plan Nacional de Formación y capacitación;

(...)

Artículo 17. Planes y plantas de empleos.

1. Todas las unidades de personal o quienes hagan sus veces de los organismos o entidades a las cuales se les aplica la presente ley, deberán elaborar y actualizar anualmente planes de previsión de recursos humanos que tengan el siguiente alcance:

a) (...)

b) Identificación de las formas de cubrir las necesidades cuantitativas y cualitativas de personal para el período anual, considerando las medidas de ingreso, ascenso, capacitación y formación;

(...)

Artículo 38. Evaluación del desempeño. El desempeño laboral de los empleados de carrera administrativa deberá ser evaluado y calificado con base en parámetros previamente establecidos que permitan fundamentar un juicio objetivo sobre su conducta laboral y sus aportes al cumplimiento de las metas institucionales. A tal efecto, los instrumentos para la evaluación y calificación del desempeño de los empleados se diseñarán en función de las metas institucionales.

(...)

Los resultados de las evaluaciones deberán tenerse en cuenta, entre otros aspectos, para:

a) (...)

(...)

e) Planificar la capacitación y la formación;

(...)

El Decreto 1227 de 2005 “Por el cual se reglamenta parcialmente la Ley 909 de 2004 y el Decreto-ley 1567 de 1998”, desarrolla el tema de la capacitación de los empleados públicos en su Título V, de cuyo articulado podemos destacar:

Artículo 65. Los planes de capacitación de las entidades públicas deben responder a estudios técnicos que identifiquen necesidades y requerimientos de las áreas de trabajo y de los empleados, para desarrollar los planes anuales institucionales y las competencias laborales.

Los estudios deberán ser adelantados por las unidades de personal o por quienes hagan sus veces, para lo cual se apoyarán en los instrumentos desarrollados por el Departamento Administrativo de la Función Pública y por la Escuela Superior de Administración Pública.

Los recursos con que cuente la administración para capacitación deberán atender las necesidades establecidas en los planes institucionales de capacitación.

Artículo 66. Los programas de capacitación deberán orientarse al desarrollo de las competencias laborales necesarias para el desempeño de los empleados públicos en niveles de excelencia.

El Decreto 2566 de 2014 “Por el cual se reglamenta la Ley 909 de 2004 en lo relacionado con las funciones de las Comisiones de Personal y se dictan otras disposiciones”, establece:

Artículo 2°. En los programas de capacitación adoptados al interior de cada institución pública deberán incluirse los programas de educación no formal, que requieran los representantes de los empleados ante las Comisiones de Personal para el ejercicio de sus funciones, las cuales estarán sujetas a los presupuestos asignados para el efecto y deberán impartirse al inicio del período para el cual fueron elegidos los representantes de los empleados.

Las actividades de capacitación no formal podrán ser dictadas por la Escuela Superior de Administración Pública (ESAP).

A las actividades de capacitación que se programen podrán ser invitados como conferencistas los directivos de las federaciones o confederaciones sindicales de empleados públicos.

El Presidente de la República expidió el Decreto Único 1083 de 2015 “Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector de Función Pública”, en el que compilan, entre otras, las normas reglamentarias referentes a la carrera administrativa y dentro de ellas en el Título 9 (artículos 2.2.9.1 a 2.2.9.6) lo atinente a la capacitación de los empleados públicos establecidas en el Decreto 1227 de 2005 y en el artículo 2.2.14.2.18 lo referente al artículo 2º del decreto 2566 de 2014.

De acuerdo con la normatividad transcrita, podemos afirmar que los programas de capacitación para los empleados públicos, es un deber, es decir una obligación que tiene toda entidad pública encaminado al desarrollo integral, de habilidades y competencias del funcionario en temas misionales y de apoyo con el objetivo de lograr el mejoramiento en el servicio de vigilancia y

control establecido (funcionarios de control fiscal), cuyo incumplimiento acarreará las respectivas acciones administrativas y disciplinarias.

2. Del presupuesto para capacitación

La Ley 1416 de 2010 “Por medio de la cual se fortalece al ejercicio del control fiscal”, establece:

Artículo 4°. Las Contralorías Territoriales destinarán como mínimo el dos por ciento (2%) de su presupuesto para capacitación de sus funcionarios y sujetos de control.

De acuerdo a lo anterior, la capacitación constituye un gasto de funcionamiento a cargo del presupuesto de la contraloría territorial en dos direcciones: i) hacia sus funcionarios encaminado, como se dijo en el numeral anterior, a su desarrollo integral, de habilidades y competencias en temas misionales y de apoyo con el objetivo de lograr el mejoramiento en el servicio de vigilancia y control establecido, y ii) hacia sus sujetos de control con el objeto de contribuir en el mejoramiento en el uso de los recursos públicos asignados a dicho sujeto y que cumplan con su objeto misional de contribuir al bienestar general.

La Ley 617 de 2000 “Por la cual se reforma parcialmente la Ley 136 de 1994, el Decreto Extraordinario 1222 de 1986, se adiciona la Ley Orgánica de Presupuesto, el Decreto 1421 de 1993, se dictan otras normas tendientes a fortalecer la descentralización, y se dictan normas para la racionalización del gasto público nacional”, determina:

Artículo 3°. Financiación de gastos de funcionamiento de las entidades territoriales. Los gastos de funcionamiento de las entidades territoriales deben financiarse con sus ingresos corrientes de libre destinación, de tal manera que estos sean suficientes para atender sus obligaciones corrientes, provisionar el pasivo prestacional y pensional; y financiar, al menos parcialmente, la inversión pública autónoma de las mismas.

Parágrafo 1°. Para efectos de lo dispuesto en esta ley se entiende por ingresos corrientes de libre destinación los ingresos corrientes excluidas las rentas de destinación específica, entendiéndose por estas las destinadas por ley o acto administrativo a un fin determinado.

Los ingresos corrientes son los tributarios y los no tributarios, de conformidad con lo dispuesto en la ley orgánica de presupuesto.

(...)

Este Despacho respecto a los recursos para capacitación establecidos en la Ley 1416 de 2010, en concepto 110.060.2018 (Radicado No: 20181100035891 del 27-11-2018), concluyó:

En este orden de ideas, de manera diáfana la ley impuso una obligación a cargo de las contralorías territoriales del país, cual fue la de destinar como mínimo el dos por ciento (2%) de su presupuesto para la capacitación de sus funcionarios y sujetos de control, esto como una medida de fortalecimiento al ejercicio del control fiscal. La ley no contempló ninguna forma, alternativa o causal que exima de esta obligación a las autoridades de control fiscal territorial.

En otras palabras, cada anualidad las contralorías territoriales tienen la obligación legal de destinar como mínimo este porcentaje de recursos de su presupuesto, con destinación específica para la capacitación de sus funcionarios y sujetos de control, y respetarlo durante todas las etapas presupuestales, como son las de preparación, presentación, aprobación, liquidación y ejecución del presupuesto de rentas y ley de apropiaciones.

Es decir, durante toda la cadena presupuestal debe velarse por el cumplimiento de la destinación de este mínimo de recursos; controlar su desarrollo de manera permanente, durante toda la anualidad correspondiente, para asegurar a lo sumo la ejecución de este porcentaje para el fin propuesto por el legislador, la ejecución de recursos en este rubro podrá ser mayor pero nunca menor a este porcentaje del 2%; para ello se deben tener en cuenta los cambios en el presupuesto a, raves de sus diferentes formas de modificación - aplazamientos, reducciones, adiciones y traslados. Durante la ejecución presupuestal, las modificaciones presupuestales se deben controlar de manera que se garantice en todo momento el cumplimiento normativo, so pena de las sanciones que puedan proceder por su infracción.

Este Despacho en concepto 110.06.2020 (Radicado 20201100004661 del 03-03-2020) respecto del presupuesto general de las contralorías departamentales, dijo:

Ley 617 de 2000 “Por la cual se reforma parcialmente la Ley 136 de 1994, el Decreto Extraordinario 1222 de 1986, se adiciona la Ley Orgánica de Presupuesto, el Decreto 1421 de 1993, se dictan otras normas tendientes a fortalecer la descentralización, y se dictan normas para la racionalización del gasto público nacional”, establece las fuentes de financiación de las contralorías departamentales, siendo estas, un porcentaje de los ingresos corrientes de libre destinación de la entidad territorial más la cuota de fiscalización de las entidades descentralizadas del respectivo orden territorial, es decir, que el presupuesto de la contraloría departamental corresponde a la asignación que se determine del presupuesto de la entidad territorial (departamento) por cuanto carece de presupuesto propio siendo una sección del presupuesto del departamento; además establece los topes de gastos de las contralorías departamentales estableciendo el límite porcentual respecto a los ingresos corrientes de libre destinación del respectivo departamento, así como los ajustes correspondientes: (...)

En dicho concepto, se hizo mención de la sentencia C-701 de 2010 la Corte Constitucional, respecto del proyecto de 206/08 Senado – 383/09 Cámara, “Por medio de la cual se fortalece el ejercicio del control fiscal”, antecedente de la Ley 1416 de 2010, de la cual para el presente escrito resaltamos:

3.6.1. El artículo 1º del proyecto de ley ofrece tres contenido normativos, a saber: (i) dispone que el límite de gastos previsto en el artículo 9º de la Ley 617 de 2000 para la vigencia 2001, seguirá calculándose de forma permanente; (ii) señala que la cuota de fiscalización a cuyo pago están obligadas las entidades descentralizadas del orden departamental, será adicionada a los presupuestos de las respectivas contralorías departamentales; y (iii) prevé que las reglas anteriores configuran la única fórmula para el cálculo del presupuesto de las contralorías departamentales.

Este Despacho en concepto 110.036.2014 (Radicado No.: 20141100044681 del 21-10-2014), refiriéndose al presupuesto de una contraloría municipal cuando hay disminución de los ingresos corrientes de libre destinación que afectan su presupuesto, y que igualmente es aplicable a situación similar en el presupuesto de una contraloría departamental (con la correspondiente normatividad que se introduce entre corchetes - {}), concluyó:

3. CONCLUSIÓN.-

En consecuencia, se deberá hacer una redistribución interna del presupuesto con el fin de atender los compromisos adquiridos, efectuando las modificaciones presupuestales pertinentes en aquellas apropiaciones del gasto que no sean prioritarias para el adecuado desarrollo de sus funciones misionales.

Al respecto, debe tenerse en cuenta la disposición contenida en el artículo 4º de la Ley 1416 de 2010, que prevé que las contralorías territoriales deben destinar como mínimo el dos por ciento (2%) de su presupuesto para capacitación, en el entendido que esta norma no deroga, complementa o modifica la disposición de las adiciones que a la misma contiene la Ley 617 de 2000 en materia de definición de límites de gastos de estos entes de control territorial.

Cabe precisar, que los porcentajes establecidos en el artículo 10 {8º} de la Ley 617 de 2000, son límites máximos de gastos, la obligación del ente territoriales es limitar los crecimientos de los gastos a los porcentajes establecidos y en cumplimiento de dicha obligación, puede incluso efectuar recortes a los presupuestos proyectados inicialmente cuando los recaudos de la vigencia están por debajo de las proyecciones en las que se fundamentó el presupuesto, tal como lo establece el mencionado artículo 10º {8º} de la Ley 617 de 2000.

Finalmente, traemos a colación el concepto 110.003.2006 (NUR 210-1-30818 del 11/01/2016), en el que se dijo:

Del texto de las disposiciones transcritas, se infiere que tanto la aprobación, como la modificación del presupuesto de una contraloría, es competencia de la corporación de elección popular del respectivo ente territorial al cual pertenezca, y que la iniciativa en estas materias, le corresponde en forma exclusiva al Gobierno nacional o local.

Ahora bien, en relación con las modificaciones que pueden introducirse al presupuesto aprobado para una vigencia fiscal determinada, es preciso tener en cuenta lo establecido en el artículo 54 del Estatuto Orgánico del Presupuesto, que prevé:

(...)

De la norma transcrita se desprende, que las modificaciones al presupuesto que demanda el trámite especial de aprobación de una ley, ordenanza o acuerdo, se debe surtir siempre que los ingresos autorizados no sean suficientes para atender los gastos y se requiera adoptar medidas que garanticen la obtención de nuevas rentas.

Así mismo, debido a que por disposición expresa del artículo 345 de la Constitución Política, no es posible hacer erogación que no se encuentre expresamente autorizada dentro del presupuesto, de requerirse la adición de valores sobre las partidas autorizadas o la inclusión de nuevos gastos, la modificación del presupuesto también debe surtir mediante el trámite de una ley, ordenanza o acuerdo, según sea el nivel territorial en el cual nos ubiquemos.

(...)

En el asunto sometido a la consideración de esta Oficina, se ha consultado cuál es la autoridad competente para efectuar reducciones al presupuesto de una contraloría y a pesar de que se podría considerar que este tipo de operaciones conducen a la modificación del presupuesto, sujeta a la aprobación de la respectiva corporación de elección popular, lo cierto es que por disposición expresa de los artículos 76 y siguientes del Decreto 111 de 1996, esta competencia le corresponde al Gobierno nacional o local. En efecto establecen las disposiciones en comento, bajo la denominación de "modificaciones al presupuesto", del capítulo XI que recoge las reglas aplicables para la ejecución del presupuesto:

(...)

Si se tiene en cuenta que estas disposiciones se aplican en el nivel territorial, en donde las corporaciones de elección popular deben adaptar estas reglas a los respectivos departamentos, distritos o municipios, se infiere que la competencia para realizar reducciones sobre los presupuestos le corresponde al Gobierno departamental, distrital o municipal. Esta competencia también se encuentra reiterada en el artículo 13 de la Ley 617 de 2000, a través de la cual, se adoptaron medidas de saneamiento fiscal en las entidades territoriales, que establece:

(...)

Lo anterior, porque como bien lo ha reconocido la Corte Constitucional, en reiteradas oportunidades, a pesar de que las contralorías realizan con absoluta independencia de la administración, la proyección y ejecución de su presupuesto, la definición del monto de sus apropiaciones se encuentra sujeta a las reglas establecidas por la Constitución y la Ley Orgánica del presupuesto. Cabe recordar que la autonomía presupuestal de que gozan las Contralorías departamentales, como lo ha expresado la Honorable Corte Constitucional, consiste en "la posibilidad de disponer, en forma independiente, de los recursos aprobados de la ley de presupuesto"[4]. (...)

Sobre el presupuesto de las contralorías departamentales, también se pueden consultar los conceptos 110.012.2019 (Radicado 20191100007881 del 08-03-2019), 110.002.2013 (Radicado No. 20131100000391 del 04-01-2013), 110.003.2008 (Rad Salida No. 2008-110-000799-1 del 14/02/2008), emitidos por este Despacho.

Tal como lo trae a colación usted en su solicitud, el Decreto Legislativo 678 de 2020 "Por medio del cual se establecen medidas para la gestión tributaria, financiera y presupuestal de las entidades territoriales, en el marco de la Emergencia Económica, Social y Ecológica declarada mediante el Decreto 637 de 2020" emitido dentro del marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional decretado por el gobierno nacional mediante Decreto 637 de 2020, dispuso:

Artículo 1. Facultades a los gobernadores y alcaldes para reorientar rentas de destinación específica y modificar el presupuesto. Los gobernadores y alcaldes tendrán la facultad para reorientar rentas de destinación específica para financiar gastos de funcionamiento de la respectiva entidad territorial, sin perjuicio de las normas vigentes sobre la materia.

Para los mismos fines previstos en el inciso anterior, se pueden reorientar recursos del balance, excedentes financieros y utilidades que no estén constituidos por rentas cuya destinación específica haya sido determinada por la Constitución Política.

Parágrafo 1°. Durante el término en que se aplique la reorientación de las rentas, que no podrá exceder del 31 de diciembre de 2021, dichas rentas no computarán dentro de los ingresos corrientes de libre destinación ni en los gastos de funcionamiento de las entidades territoriales.

(Negrilla fuera de la norma)

Esta disposición extraordinaria se encuentra sustentada en el Decreto Legislativo bajo el siguiente considerando:

Que teniendo en cuenta las diferentes manifestaciones de las entidades territoriales sobre el comportamiento de sus ingresos, y de acuerdo con las estimaciones realizadas por la Dirección General de Apoyo Fiscal del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, sobre las posibles contracciones de los ingresos corrientes de las entidades territoriales, se estima que una reducción de los ingresos corrientes de libre destinación, que sirven de fuente de pago para el gasto de funcionamiento de las entidades territoriales, podría generar incumplimiento en los límites de gastos definidos en la Ley 617 del 2000.

No obstante lo anterior, la norma temporal y extraordinaria, también establece solución para compensar la caída de los ingresos corrientes así:

Artículo 3. Créditos de tesorería para las entidades territoriales y sus descentralizadas. Para efectos de compensar la caída de los ingresos corrientes y aliviar presiones de liquidez ocasionadas por la crisis generada por la pandemia COVID 19, las entidades territoriales y sus descentralizadas podrán contratar con entidades financieras créditos de tesorería durante las vigencias fiscales 2020 y 2021, que se destinarán exclusivamente a atender insuficiencia de caja de carácter temporal tanto en gastos de funcionamiento como de inversión y deberán cumplir con los siguientes requisitos:

3.1 Estos créditos no podrán exceder el 15% de los ingresos corrientes del año fiscal en que se contratan.

3.2 Serán pagados con recursos diferentes del crédito.

3.3 Deben ser pagados con intereses y otros cargos financieros antes del 31 de diciembre de la vigencia fiscal siguiente a aquella en que se contratan.

3.4 No podrán contraerse en cuanto existan créditos de tesorería en mora o sobregiros.

Para la contratación de estos créditos de tesorería no se requerirá autorización por parte la corporación administrativa, así como tampoco el cumplimiento de los indicadores de que trata la Ley 358 de 1997 y/o los límites de gasto establecidos en la Ley 617 de 2000, ni la evaluación de una calificadora de riesgos a que se refiere el artículo 16 de la Ley 819 de 2003. Igualmente, no serán objeto de registro ante el Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Los créditos aquí autorizados, así como los intereses que causen no computarán en el cálculo de los indicadores de la Ley 358 de 1997, para efectos de la contratación de otras operaciones de crédito público.

Para acceder a estos créditos las entidades descentralizadas del nivel territorial no requerirán de la calificación de capacidad de pago y solamente deberán cumplir con las disposiciones señaladas en los

numerales 3.1, 3.2, 3.3, y 3.4 del presente artículo.

Los créditos de tesorería de que trata este artículo no podrán convertirse en fuente para financiar adiciones en el presupuesto de gastos.

Parágrafo 1. Los Ingresos corrientes a que se hace referencia en este artículo son aquellos de que tratan las normas presupuestales aplicables a las entidades territoriales y sus descentralizadas.

Parágrafo 2. Los créditos de tesorería que las entidades territoriales y las descentralizadas hayan contratado en esta vigencia fiscal y antes de la expedición del presente Decreto Legislativo, podrán pagarse con otros créditos de que trata este artículo.

(..)

También la norma en comento, deja sin efecto temporalmente el límite de gastos y sus consecuencias por el incumplimiento, en los siguientes términos:

Artículo 5. Límites de gasto de funcionamiento de las entidades territoriales. Durante las vigencias fiscales 2020 y 2021, las entidades territoriales que como consecuencia de la crisis generada por los efectos de la pandemia del COVID -19, presenten una reducción de sus ingresos corrientes de libre destinación, y producto de ello superen los límites de gasto de funcionamiento definidos en la ley 617 de 2000, no serán objeto de las medidas establecidas por el incumplimiento a los límites de gasto, definidas en esta ley y en la ley 819 de 2003.

Como se puede observar, la norma extraordinaria se refiere es a la reorientación de recursos para la financiación de gastos por parte de las entidades territoriales; reorientación que no puede sumarse a los ingresos de libre destinación, los cuales son la base de liquidación del presupuesto de la contraloría territorial.

Así mismo, como se anotó en párrafos anteriores tanto de la normativa como de jurisprudencia y conceptualización, la variación en los ingresos de libre destinación de la entidad territorial, afectan la liquidación del presupuesto de la contraloría territorial, que de acuerdo a variación presentada, tendrá que ajustar su presupuesto en los diferentes rubros de acuerdo a las necesidades, pero lo que no afecta es el porcentaje a destinar para ciertos gastos como lo es el de capacitación que por disposición legal debe ser el 2% del total, sea que este aumente o sea que disminuya, siendo su ejecución obligatoria.

En los anteriores términos consideramos atendidas sus inquietudes, esperando haber dado claridad sobre las mismas, manifestándole además que la señora Auditora General de la República en cumplimiento de las disposiciones del Decreto-Legislativo 491 de 2020, expidió la Resolución Reglamentaria No. 005 del 31 de marzo de 2020 “Por la cual se modifica la Resolución Reglamentaria No. 004 de 2020 y se toman otras medidas por motivos de salubridad pública.”, autorizando en su artículo 4º, el uso de la firma escaneada por parte de los directivos de la entidad en los documentos dirigidos a los usuarios, y en el artículo 5º su comunicación y notificación a través de medios electrónicos (dirección electrónica).

El presente concepto se emite en los términos del artículo 28 de la Ley 1437 de 2011 (CPACA) sustituido por el artículo 1º de la Ley 1755 de 2015 “Por medio de la cual se regula el Derecho Fundamental de Petición y se sustituye un título del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo”, con carácter orientador tal como lo determina la Sección Cuarta de la Sala de lo Contencioso Administrativo de Consejo de Estado en Auto del 19 de mayo de 2016 dentro del expediente radicado 20392 - 25000-23-37-000-2012-00320-01:

“...el artículo 253 del Decreto 01 de 1984 (hoy regulado en términos similares por el artículo 28 de la Ley 1437 de 2011) prevé la consulta como una forma de ejercer el derecho de petición. La respuesta que da la administración se llama concepto y, en general, nace de la obligación de atender solicitudes de información sobre las materias que tiene a cargo. Los conceptos sirven para orientar a los asociados sobre alguna cuestión que puede afectarlos. Pero eso no indica que siempre se trate de una manifestación unilateral de voluntad y, por ende, capaz de producir algún efecto jurídico general y abstracto. De hecho, los conceptos que emite la administración en relación con las materias que tienen a cargo no comprometen su responsabilidad ‘ni serán de obligatorio cumplimiento o ejecución’”

(Negrilla fuera de texto)



Para este Despacho es importante conocer la percepción sobre la atención brindada, para lo cual, adjunto a la presente encontrará un formato de encuesta para que lo diligencie y nos lo remita a la dirección de correspondencia Carrera 57 C Nro. 64-A-29 de Bogotá o a los correos electrónicos juridica@auditoria.gov.co y fljimenez@auditoria.gov.co. Si para usted resulta más cómodo, también puede diligenciarla de manera virtual a través de nuestra página web www.auditoria.gov.co ingresando por el botón SIA, seleccionando la opción SIA ATC ATENCIÓN AL CIUDADANO, estando allí, seleccione el botón Encuesta de Satisfacción e ingrese los dígitos del código SIA-ATC que aparecen en la referencia de la presente comunicación y la contraseña 8736bd87, también puede consultar su solicitud seleccionando el botón Consultar Solicitud ingresando igualmente el mismo código SIA-ATC y contraseña.

Atentamente,



CARLOS OSCAR VERGARA RODRÍGUEZ
Director Oficina Jurídica

Anexo: Formato encuesta de satisfacción

	Nombre y Apellido	Firma	Fecha
Proyectado por:	Fabio Luis Jiménez Castro		11/08/2020
Revisado por:	Carlos Oscar Vergara Rodríguez		18/08/2020
Aprobado por:	Carlos Oscar Vergara Rodríguez		18/08/2020

Los arriba firmantes declaramos que hemos revisado el documento y lo encontramos ajustado a las normas y disposiciones legales vigentes y por lo tanto, bajo nuestra responsabilidad lo presentamos para la firma.