

CGR - OJ - 195 de 2019
80112 -

Contraloría General de la República - SGD 26-12-2019 11:52
Al Contestar Cite Este No.: 2019EE0162082 Folio Anex: 0 FA:0
ORIGEN: 80112-OFICINA JURÍDICA / JULIAN MAURICIO RUIZ RODRIGUEZ
DESTINO: CLAUDIA PATRICIA MENESES MEDINA
ASUNTO: CONCEPTO
OBS:

2019EE0162082 

Bogotá D.C.,

Señora
CLAUDIA PATRICIA MENESES MEDINA
Email: menesesclaudiap@gmail.com

Referencia: Respuesta a su oficio radicado en al CGR con el Sigedoc
2019ER0125699 y el Sipar 2019-168233-82111-CO
Tema: LIMITE DE GASTOS DE LAS CONTRALORIAS
DEPARTAMENTALES – CONTROL FISCAL

Respetada señora:

La Oficina Jurídica de la Contraloría General de la República -CGR- recibió la comunicación citada en la referencia¹, la cual procedemos a responder a continuación:

1. Antecedente

Mediante su oficio, expone:

“... solicito me indiquen cual es el procedimiento que sigue la Contraloría General de la Republica o que implicaciones tiene para una Entidad Territorial (Departamento) el hecho que en un determinado año a pesar que el indicador del total de sus gastos de funcionamiento frente a sus ingresos corrientes de libre destinación sea positivo, es decir, que para la Entidad proceda la certificación Ley 617 de 2000, emitida por la CGR, el giro realizado según el presupuesto aprobado para la Contraloría Departamental correspondiente supere el porcentaje establecido por la misma Ley 617 de 2000.

En término generales los gastos totales del Departamento donde está incluida la trasferencia a la Contraloría Departamental cumplió con los límites establecidos en la Ley 617 de 2000, pero revisado los cálculos establecidos en la mencionada Ley para dicha contraloría supera el presupuesto aprobado y girado a la misma. ¿Qué implicaciones tiene para la Entidad Territorial? ó ¿El cumplimiento de la Ley se válida solo con el total de gastos de funcionamiento del Departamento, no por cada trasferencia realizada a los diferentes entes de control?”

¹ Ley 1437 de 2011, Art. 14, numeral 2º, sustituido por el artículo 1 de la Ley 1755 de 2015: “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 (30) días siguientes a su recepción.”

2. Alcance del concepto y competencia de la Oficina Jurídica

Los conceptos emitidos por la Oficina Jurídica de la CGR, son orientaciones de carácter general que no comprenden la solución directa de problemas específicos, ni el análisis de actuaciones particulares.

En cuanto a su alcance, no son de obligatorio cumplimiento o ejecución² ni tienen el carácter de fuente normativa y sólo pueden ser utilizados para facilitar la interpretación y aplicación de las normas jurídicas vigentes, en materia de control fiscal.

Por lo anterior, la competencia de la Oficina Jurídica para absolver consultas se limita a aquellas que formulen las dependencias internas de la CGR, los empleados de las mismas y las entidades vigiladas *"sobre interpretación y aplicación de las disposiciones legales relativas al campo de actuación de la Contraloría General"*³, así como las formuladas por las contralorías territoriales *"respecto de la vigilancia de la gestión fiscal y las demás materias en que deban actuar en armonía con la Contraloría General"*⁴ y las presentadas por la ciudadanía respecto de *"las consultas de orden jurídico que le sean formuladas a la Contraloría General de la República"*⁵.

En este orden, mediante su expedición se busca *"orientar a las dependencias de la Contraloría General de la República en la correcta aplicación de las normas que rigen para la vigilancia de la gestión fiscal"*⁶ y *"asesorar jurídicamente a las entidades que ejercen el control fiscal en el nivel territorial y a los sujetos pasivos de vigilancia cuando éstos lo soliciten"*⁷.

Se aclara que no todos los conceptos implican la adopción de una doctrina e interpretación jurídica que comprometa la posición institucional de la CGR, porque de conformidad con el artículo 43, numeral 16 del Decreto Ley 267 de 2000⁸, esta calidad sólo la tienen las posiciones jurídicas que hayan sido previamente coordinadas y con la(s) dependencia(s) implicada(s).

3. Precedente doctrinal de la Oficina Jurídica

Concepto No. CGR-OJ-PI-182-2018 radicado 2018EE0147091 de fecha 30/11/2019, coordinado con la Contraloría Delegada para Económica y Finanzas de la CGR, referida a la certificación de los Ingresos Corrientes de Libre Destinación y del Límite del Gasto de los Departamentos.

² Art. 25 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, sustituido por el artículo 1 de la Ley 1755 de 2015.

³ Art. 43, numeral 4° del Decreto Ley 267 de 2000

⁴ Art. 43, numeral 5° del Decreto Ley 267 de 2000

⁵ Art. 43, numeral 12 del Decreto Ley 267 de 2000

⁶ Art. 43, numeral 11 del Decreto Ley 267 de 2000

⁷ Art. 43, numeral 14 del Decreto Ley 267 de 2000

⁸ Art. 43 OFICINA JURÍDICA. Son funciones de la Oficina Jurídica: (...) 16. Coordinar con las dependencias la adopción de una doctrina e interpretación jurídica que comprometa la posición institucional de la Contraloría General de la República en todas aquellas materias que por su importancia ameriten dicho pronunciamiento o por implicar una nueva postura de naturaleza jurídica de cualquier orden.

Con relación a la metodología para determinar el límite de gastos de las contralorías territoriales, esta Oficina se pronunció mediante conceptos CGR-OJ-114-2018, bajo radicado 2018EE0088551 de fecha 25 de julio de 2018 y CGR-OJ-146-2018, radicado 2018EE0118164 del 2 de octubre de 2018, identificando que el documento denominado “Método oficial de cálculo: Ingresos Corrientes de Libre Destinación y límite de gastos. Ley 617 de 2000”, expedido por la Contraloría General de la República fue acogido mediante la Resolución Reglamentaria Ejecutiva No.0039 de 2018, "Por la cual se adopta el método para certificar los ingresos corrientes de libre destinación recaudados efectivamente en la vigencia anterior y sobre la relación porcentual entre los gastos de funcionamiento y los ingresos corrientes de libre destinación de la vigencia inmediatamente anterior de las entidades territoriales, y para calcular el límite de gasto de éstas, de las corporaciones públicas territoriales y de los entes de control territoriales”.

Respecto de la autofinanciación de los gastos de funcionamiento de las contralorías departamentales, esta Oficina emitió el concepto CGR-OJ-247 de 2017, bajo radicado número 2017EE0148212 de fecha 04 de diciembre de 2017.

Mediante concepto CGR-OJ-053 de 2018, radicado 2018EE0049712 del 25 de abril de 2018, donde al analizar el tema de la fijación de cuota de fiscalización por parte de las contralorías departamentales sobre entidades descentralizadas del orden municipal, se analizó nuevamente la normativa que regula el presupuesto y la cuota de fiscalización de las contralorías departamentales.

Conceptos que puede consultar a través del aplicativo SINOR (Normatividad y Relatoría), desde la página institucional: www.contraloria.gov.co

4. Consideraciones Jurídicas

4.1. Problema jurídico:

De manera general y abstracta se abordara la cuestión de fondo de la consulta, de ¿Qué implicaciones tiene para un Departamento que pese a que el indicador total de sus gastos de funcionamiento frente a sus ingresos corrientes de libre destinación sea positivo, procediendo la certificación Ley 617 de 2000, emitida por la CGR, el giro realizado según el presupuesto aprobado para la Contraloría Departamental correspondiente supere el porcentaje establecido por la misma Ley 617 de 2000?

A fin de brindar elementos de juicio que permitan al consultante dilucidar la problemática planteada, se abordarán los siguientes temas:

4.2. Límite de gastos.

El artículo 4 de la Ley 617 de 2000 establece los límites de gasto de los departamentos, dependiendo de la categoría así: para los departamentos de

categoría especial el límite es de 50% de los ICLD, para los de primera es de 55%, para los de segunda es de 60% y para los de tercera y cuarta es de 70%.

A su turno, el Artículo 8 de la Ley 617 de 2000, contempla que a partir del año 2001, durante cada vigencia fiscal, en las Asambleas de los departamentos de categoría especial los gastos diferentes a la remuneración de los diputados no podrán superar el ochenta por ciento (80%) de dicha remuneración. Norma que también establece que en las Asambleas de los departamentos de categorías primera y segunda los gastos diferentes a la remuneración de los diputados no podrán superar el sesenta por ciento (60%) del valor total de dicha remuneración; en las Asambleas de los departamentos de categorías tercera y cuarta los gastos diferentes a la remuneración de los diputados no podrán superar el veinticinco por ciento (25%) del valor total de dicha remuneración.

Mientras que, el artículo 1 de la Ley 1416 de 2010, fija el límite de gastos de las contralorías departamentales, que es el previsto en el artículo 9 de la Ley 617 de 2000 para la vigencia 2001, el cual seguirá calculándose en forma permanente, más las cuotas de fiscalización correspondientes al punto dos por ciento (0,2%) a cargo de las entidades descentralizadas del orden departamental.

Debiéndose observar que en el inciso 2° del párrafo del artículo 9 de la Ley 617 de 2000 se prevé que para los propósitos del ajuste de los gastos de las Contralorías Departamentales, mencionados en dicho párrafo, “(...) *el Secretario de Hacienda Departamental, o quien haga sus veces, establecerá los ajustes que proporcionalmente deberán hacer tanto el nivel central departamental como las entidades descentralizadas en los porcentajes y cuotas de auditaje establecidas en el presente artículo.*”

4.3. Certificación de los Ingresos Corrientes de Libre Destinación y Límite de Gastos.

Con el propósito de llevar a cabo en debida forma las funciones asignadas a este órgano de control fiscal, por la Ley 617 de 2000 y por las normas que la han modificado en materias como límite de gastos de las contralorías territoriales, asambleas departamentales y consejos municipales, se expidió la Resolución Reglamentaria Ejecutiva No.0039 de 2018, “*Por la cual se adopta el método para certificar los ingresos corrientes de libre destinación recaudados efectivamente en la vigencia anterior y sobre la relación porcentual entre los gastos de funcionamiento y los ingresos corrientes de libre destinación de la vigencia inmediatamente anterior de las entidades territoriales, y para calcular el límite de gastos de éstas, de las corporaciones públicas territoriales y de los entes de control territoriales*”.

Así el “Método oficial de cálculo: Ingresos Corrientes de Libre Destinación y Límite de Gastos. Ley 617 de 2000”⁹, establecido por la Contraloría General de la

⁹ Contraloría General de la República. Método oficial de cálculo: Ingresos Corrientes de Libre Destinación y límite de gastos. Ley 617 de 2000. Versión 1.1. Bogotá D.C. 2018. Pág. 32 y s.s. Bogotá D.C. 2018. Publicado en:

República permite técnicamente producir la Certificación de los Ingresos Corrientes de Libre Destinación (ICLD) recaudados efectivamente en la vigencia anterior y sobre la relación porcentual entre los gastos de funcionamiento y los ingresos corrientes de libre destinación de la vigencia inmediatamente anterior de las entidades territoriales y para calcular el límite del gasto de éstas, de las corporaciones públicas territoriales y de los entes de control territoriales.

El soporte oficial para la expedición de dicha certificación es la información presupuestal rendida por las entidades del sector central territorial, a través de la plataforma CHIP - categoría CGR Presupuestal - correspondiente al cuarto trimestre de la vigencia a analizar¹⁰, transmitida con los requisitos de calidad y oportunidad necesarios en los términos establecidos por la Resolución Reglamentaria Orgánica 0007 de 2016¹¹.

Certificación que se enmarca dentro del aspecto funcional del control fiscal dispuesto en el artículo 267 (inciso primero) de la Constitución Política, conforme las atribuciones conferidas por el artículo 268 en los numerales, 3, 11 e inciso final.

Igualmente, el inciso 2 del párrafo 4, del artículo 1 de la Ley 617 de 2000, señala que para determinar la categoría de los departamentos, el Contralor General debe expedir las certificaciones sobre los ingresos corrientes de libre destinación recaudados efectivamente en la vigencia anterior y sobre la relación porcentual entre los gastos de funcionamiento y los ingresos corrientes de libre destinación de la vigencia inmediatamente anterior. Disposición que es concordante con el inciso 2 del párrafo 5, del artículo 2 de la Ley 617 de 2000 que también impone como base las certificaciones que expida el Contralor General de la República para determinar la categoría, de los distritos y municipios.

Por otra parte, el artículo 81 de la Ley 617 de 2000 establece que la Contraloría General de la República realizará el control fiscal de las entidades territoriales que incumplan los límites previstos en la dicha ley; para tal efecto, la Contraloría General de la República gozará de las mismas facultades que ejerce en relación con la Nación.

En este orden jurídico, los artículos primero y segundo de la Ley 617 de 2000, imponen al Contralor General de la República, la obligación de expedir la certificación sobre los ingresos corrientes de libre destinación recaudados

<https://www.contraloria.gov.co/documents/463406/474614/M%C3%A9todo+de+c%C3%A1culo+para+certificar+ICLD+y+limites+de+gasto+Vesi%C3%B3n+1.1.pdf/46f72b74-3e24-4f03-b75d-1a2826db70a9>

¹⁰ El Consolidador de Hacienda e Información Pública (CHIP) es el sistema de información que conforme al artículo 4 de la Resolución Reglamentaria Orgánica 0007 de 2016, constituye el único medio de reporte de la información presupuestal para las entidades territoriales.

¹¹ "ARTÍCULO 3º. RESPONSABLES DE LA RENDICIÓN DE INFORMACIÓN. Los responsables de presentar a la Contraloría General de la República la información de que trata la presente Resolución, son los representantes legales de las respectivas entidades. Para el caso de los fondos sin personería jurídica denominados Especiales o Cuenta, creados por ley o con autorización de ésta, el responsable de reportar la información es el ordenador del gasto. PARÁGRAFO. CALIDAD DE LA INFORMACIÓN. La información se reportará en los plazos establecidos, y los responsables de la rendición velarán por la aplicación de los procesos y procedimientos necesarios a fin de garantizar la exactitud de los datos, que reflejen la realidad de la situación financiera, económica y presupuestal de la entidad."

efectivamente por el departamento o municipio en la vigencia anterior y sobre la relación porcentual entre los gastos de funcionamiento y los ingresos corrientes de libre destinación de la vigencia inmediatamente anterior.

Con esta certificación y la emitida por el DANE, sobre la población para el año anterior, los gobernadores y alcaldes determinarán anualmente, mediante decreto expedido antes del treinta y uno (31) de octubre, la categoría en la que se encuentra clasificado para el año siguiente, el respectivo municipio o departamento.

Así de acuerdo con lo establecido en los artículos 1° y 2° de la Ley 617 de 2000, la función del Contralor General de la República, se circunscribe a emitir la certificación sobre los ingresos corrientes de libre destinación y la relación de gastos de funcionamiento, para que la respectiva autoridad, a través de Decreto, categorice su municipio o departamento.

Sobre la categorización de los departamentos, ha señalado el Consejo de Estado:

“De la lectura del artículo 1°, así como también de lo señalado por la jurisprudencia, se resaltan los siguientes aspectos relativos a la categorización de los departamentos:

i) Tiene fundamento constitucional en el artículo 302.

ii) Se establece atendiendo la capacidad de gestión administrativa y fiscal, la población y los ingresos corrientes de libre destinación del departamento. iii) En primera instancia, la competencia para su determinación se encuentra en cabeza del Gobernador, quien tiene hasta el 31 de octubre para expedir el decreto correspondiente. En caso que de que Gobernador no lo expida en el término señalado, la certificación de categorización debe ser promulgada por el Contador General de la Nación en el mes de noviembre. iv) Es un mecanismo adecuado para el manejo presupuestal de los departamentos y el aseguramiento de su viabilidad financiera. v) A la luz de la Ley 617 de 2000, la categorización presupuestal del departamento determina asuntos tales como: i) el valor máximo de los gastos de funcionamiento del departamento (artículo 4°), ii) el valor máximo de los gastos de la Asamblea y la Contraloría Departamental (artículo 8°) y iii) la remuneración de los diputados (artículo 28)”¹².

“En efecto, es en este segundo sentido, no jurídico sino práctico, que la categorización establecida en los artículos 1° y 2°, demandados, constituye un desarrollo del artículo 302 superior, por cuanto, dependiendo de la categoría en la cual queden clasificadas, las entidades territoriales contarán con distintas aptitudes o idoneidades presupuestales, para efectos de perseguir el logro de sus objetivos constitucionales y legales; es decir, la pertenencia a una u otra categoría significa, para el ente respectivo, la posesión de diversas “capacidades” de gestión administrativa y fiscal en materia presupuestal, las cuales determinarán, por lo

¹² Consejo de Estado Sala de Consulta y Servicio Civil, Consejero ponente: ÁLVARO NAMÉN VARGAS. Bogotá, D.C., seis (6) de diciembre dos mil dieciséis (2016) Radicación número: 11001-03-06-000-2016-00209-00(2315)

menos en materia económica, el alcance y la efectividad práctica de sus actuaciones.”¹³

Para ello, es de relevancia la observación de lo contemplado en la Resolución Reglamentaria Ejecutiva 0039 de 2018, específicamente en el acápite de la Metodología para la verificación al límite de gastos de corporaciones públicas y órganos de control de las entidades territoriales.

Ahora bien, la Contraloría General de la República ejerce el control fiscal de las entidades territoriales que incumplan los Límites del Gasto como claramente señala el artículo 81 de la Ley 617 de 2000¹⁴.

La Resolución Reglamentaria Orgánica 32 de 2019, que en su Capítulo III desarrolla esta facultad especialmente en los artículos 25, 26 y 27, señala:

“ARTÍCULO 25. VERIFICACIÓN DE LA INFORMACIÓN PARA CÁLCULO DEL LÍMITE DE LOS GASTOS. Previo análisis de la información presupuestal suministrada por las entidades territoriales, realizado por la Contraloría Delegada para Economía y Finanzas Públicas, se podrá verificar in situ dicha información, por la mencionada Contraloría Delgada o por las Gerencias Departamentales Colegiadas, en los siguientes casos: a) Cuando del análisis técnico de la información se encuentren presuntas inconsistencias en las cifras reportadas a la CGR para cada vigencia, b) Cuando se hayan detectado recurrentes fallas en la información suministrada por un ente territorial y sea preciso dar pautas de corrección y mejoramiento.

ARTÍCULO 26. CONTROL FISCAL AL LÍMITE DE LOS GASTOS. La contraloría General de la República verificará que las entidades territoriales cumplan con los límites de gasto establecidos en las Leyes 617 de 2000 y 1416 de 2010. En caso de incumplimiento se procederá de conformidad con lo dispuesto en el artículo 81 de la Ley 617 de 2000 y realizará la vigilancia y control fiscal en los mismos términos en que lo ejerce para la Nación. La Contraloría General de la República a través de la Contraloría Delegada para Economía y Finanzas Públicas con base en la información que sobre la ejecución presupuestal le remitan los organismos del nivel territorial, enviará anualmente un informe a la Contraloría Delegada para la Gestión Pública e Instituciones Financieras indicando el incumplimiento al límite de gastos para la programación del proceso auditor, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 81 de la Ley 617 de 2000.

ARTÍCULO 27. CONTROL FISCAL A LOS PROGRAMAS DE SANEAMIENTO FISCAL Y FINANCIERO. La Contraloría General de la República a través de la Contraloría Delegada para Gestión Pública e Instituciones Financieras evaluará los programas de saneamiento fiscal y financiero, y programará su control fiscal.

¹³ Corte Constitucional, Sentencia C 579 de 2001.

¹⁴ Ley 617 de 2000. Artículo 81: “EXTENSION DEL CONTROL DE LA CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA. En desarrollo del inciso tercero del artículo 267 de la Constitución Nacional, la Contraloría General de la República realizará el control fiscal de las entidades territoriales que incumplan los límites previstos en la presente ley. Para el efecto, la Contraloría General de la República gozará de las mismas facultades que ejerce en relación con la Nación.”

PARÁGRAFO. El Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MHCP) remitirá a la Contraloría General de la República - Contraloría Delegada para Gestión Pública e Instituciones Financieras, copia de los programas de saneamiento fiscal y financiero acordados con la respectiva entidad territorial, dentro de los diez (10) días hábiles siguientes a la fecha en que se suscriban.”

Conforme lo anterior, **la Certificación** de los Ingresos Corrientes de Libre Destinación (ICLD) recaudados efectivamente en la vigencia anterior y sobre la relación porcentual entre los gastos de funcionamiento y los ingresos corrientes de libre destinación de la vigencia inmediatamente anterior de las entidades territoriales y el cálculo del límite del gasto de éstas, de las corporaciones públicas territoriales y de los entes de control territoriales **que emite la Contraloría General de la República tiene una serie de finalidades legalmente establecidas, como la categorización de las entidades territoriales**, la obtención de cofinanciación por parte del gobierno nacional o la obtención de créditos, entre otros.

4.4. Viabilidad financiera de los entes territoriales

La Ley 617 establece en su artículo 19 para el orden municipal:

“ARTICULO 19. DE LOS MUNICIPIOS Y DISTRITOS. El artículo 20 de la Ley 136 de 1994 quedará así:

“Artículo 20. **Viabilidad financiera de los municipios y distritos. Incumplidos los límites establecidos en los artículos 6o. y 10 de la presente ley, el municipio o distrito respectivo adelantará, durante una vigencia fiscal, un programa de saneamiento tendiente a obtener, a la mayor brevedad, los porcentajes autorizados.** Dicho programa deberá definir metas precisas de desempeño, pudiendo contemplar la contratación a que se refiere el artículo anterior o el esquema de asociación de municipios o distritos de que tratan los artículos 148 y siguientes de la Ley 136 de 1994, entre otros instrumentos.

Si al término del programa de saneamiento el municipio o ~~distrito~~ no ha logrado cumplir con los límites establecidos en la presente ley, la Oficina de Planeación Departamental o el organismo que haga sus veces, someterá a consideración del Gobernador y de la Asamblea un informe sobre la situación financiera del municipio o ~~distrito~~, a fin de que esta última, ordene la adopción de un nuevo plan de ajuste que contemple, entre otros instrumentos, la contratación a que se refiere el artículo anterior y la asociación con otros municipios o ~~distritos~~ para la prestación de los servicios a su cargo, la ejecución de obras o el cumplimiento de sus funciones administrativas...”¹⁵ (Negrilla fuera de texto)

A su turno, para el orden departamental el artículo 26 de la Ley 617 de 2000, estipula:

“ARTICULO 26. VIABILIDAD FINANCIERA DE LOS DEPARTAMENTOS. **Incumplidos los límites establecidos en los artículos 4o. y 8o. de la presente**

¹⁵ Apartes tachados inexequibles.

ley durante una vigencia, el departamento respectivo adelantará un programa de saneamiento fiscal tendiente a lograr, a la mayor brevedad, los porcentajes autorizados. Dicho programa deberá definir metas precisas de desempeño y contemplar una o varias de las alternativas previstas en el artículo anterior. Cuando un departamento se encuentre en la situación prevista en el presente artículo la remuneración de los diputados no podrá ser superior a la de los diputados de un departamento de categoría cuatro.

A partir del año 2001, el Congreso de la República, a iniciativa del Presidente de la República, procederá a evaluar la viabilidad financiera de aquellos departamentos que en la vigencia fiscal precedente hayan registrado gastos de funcionamiento superiores a los autorizados en la presente ley. Para el efecto, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público identificará los departamentos que se hallen en la situación descrita, sobre la base de la valoración presupuestal y financiera que realice anualmente. (Negrilla fuera de texto).

Entonces, los incisos primero de los artículos 19 y 26 de la Ley 617 de 2000, ordenan que incumplidos los límites establecidos en los artículos 4°, 6°, 8° y 10°, los entes territoriales entrarán a un plan de saneamiento fiscal y financiero (artículo 12 Ley 617 de 2000) que le corresponderá según su orden adelantar con las Gobernaciones para los municipios y con el Ministerio de Hacienda y Crédito Público para los Departamentos. Mientras que en virtud del inciso 3° del artículo 267 de la constitución Política desarrollado por el artículo 81 de la Ley 617 de 2000, corresponde a la Contraloría General de la República evaluar los programas de saneamiento fiscal y financiero, y programar su control fiscal.

En este punto, se precisa que para la identificación de los entes territoriales que han rebasado los límites del gasto es necesario la observancia del instrumento oficial desarrollado por la Contraloría General de la República en uso de sus facultades constitucionales y legales, esto es la Certificación sobre los Ingresos Corrientes de Libre Destinación (ICLD) recaudados efectivamente en la vigencia anterior y sobre la relación porcentual entre los gastos de funcionamiento y los ingresos corrientes de libre destinación de la vigencia inmediatamente anterior de las entidades territoriales.

La Certificación aludida se obtiene en aplicación del Método Oficial adoptado por Resolución Reglamentaria Ejecutiva 0039 de 2018 y así mismo se calcula el límite del gasto de las entidades territoriales, el de las corporaciones públicas y entes de control. Ahora bien es de recordar la facultad de orden constitucional, de la Contraloría General de la República en materia de contabilidad presupuestal. En este sentido obsérvese que la Corte Constitucional ha reiterado en diferentes pronunciamientos la competencia de la Contraloría General de la República en materia de contabilidad presupuestal de la siguiente forma:

En sentencia C-570 de 1997, la Corte Constitucional determinó que: “...**La Contraloría General de la República debe entonces uniformar, centralizar y consolidar la contabilidad en lo que atañe a la ejecución del presupuesto**”

general del sector público y establecer la forma, oportunidad y responsables de la presentación de los informes sobre dicha ejecución. Para lo cual el Contralor debe establecer la nomenclatura de cuentas de acuerdo con la ley orgánica de presupuesto y prescribir los métodos y la forma de rendir las cuentas los responsables del manejo de fondos o bienes de la Nación, al igual que revisar y fenecer las cuentas que deben llevar los responsables del erario.” (Negrilla fuera de texto)

Así mismo, la Corte Constitucional mediante Sentencia C - 557 de 2009, señaló: **“Respecto de la competencia de la Contraloría para realizar el control fiscal en términos de la contabilidad de la ejecución del presupuesto general del sector público, ha esclarecido la jurisprudencia constitucional que esta función comprende la competencia para la consolidación del presupuesto general de la Nación y el presupuesto de las entidades descentralizadas o por servicios, de cualquier orden territorial, así como la consolidación del presupuesto de los particulares o entidades que manejen fondos de la Nación, pero exclusivamente en relación con dichos fondos, así como también de los fondos sin personería jurídica denominados Especiales o de Cuenta. Así mismo, ha expresado la Corte que esta competencia comprende la de uniformar, centralizar y consolidar la contabilidad relativa a la ejecución del presupuesto general del sector público, así como la de establecer la forma, oportunidad y responsables de la presentación de los informes sobre dicha ejecución”.** (Negrilla fuera de texto)

4.5. El informe de Viabilidad Fiscal Territorial emitido por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público - Dirección de Apoyo Fiscal

En este punto sin ahondar en las funciones de la Dirección de Apoyo Fiscal del Ministerio de Hacienda y Crédito Público contenidas en el artículo 43 del Decreto 4712 de 2008¹⁶, se encuentra a modo de ejemplo que la publicación del documento denominado “Viabilidad Fiscal de los Departamentos y Municipios Capitales Vigencia 2017”¹⁷ elaborado por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público -

¹⁶ El Decreto 4712 de 2008 “Por el cual se modifica la estructura del Ministerio de Hacienda y Crédito Público”, en su artículo 43 dispone: “DIRECCIÓN GENERAL DE APOYO FISCAL. Son funciones de la Dirección General de Apoyo Fiscal las siguientes: 1. Asesorar al Ministro de Hacienda y Crédito Público en la formulación de políticas tributaria y fiscal de las entidades territoriales. (...) 3. Dirigir la elaboración de instrumentos que posibiliten la consolidación del proceso de descentralización fiscal. (...) 5. Dirigir las labores de coordinación Intersectorial y/o Interinstitucional de procesos de saneamiento fiscal de entidades territoriales y/o de sus entidades descentralizadas. 6. Adelantar las actividades de seguimiento y evaluación del proceso de descentralización en materia financiera y fiscal. (...) 9. Emitir los conceptos jurídicos que le sean requeridos y atender los asuntos legales relacionados con las funciones asignadas a la dependencia. (...) 11. Participar en la elaboración de los análisis, estimaciones y proyecciones necesarias en materia de finanzas territoriales, para la elaboración del programa macroeconómico del sector público. 12. Analizar de forma permanente la situación financiera de las entidades territoriales, su capacidad de endeudamiento y su capacidad de pago. 13. Diseñar y dirigir la ejecución de programas de saneamiento fiscal a entidades territoriales. (...) 17. Emitir conceptos de aprobación de programas de saneamiento fiscal y financiero de las entidades territoriales, para los efectos establecidos por ley. 18. Realizar convenios o programas de asesoría y asistencia técnica con las entidades territoriales que se refieran a aspectos de su competencia. (...) 22. Diseñar y dirigir programas de fortalecimiento institucional a entidades territoriales. 23. Asesorar en la planeación y administración del régimen administrativo financiero y fiscal a las entidades territoriales y sus organismos descentralizados. 24. Promover la unificación de los sistemas tributario y fiscal de las entidades territoriales. 25. Asesorar a las entidades territoriales y a sus entes descentralizados para mejorar la eficiencia de su sistema tributario y de administración financiera.”

¹⁷ Publicado en :

<http://www.irc.gov.co/webcenter/content/conn/MHCPUCM/path/Contribution%20Folders/SitioWeb/Home/asistenciaentidades territoriales/informeviabilidadfiscal/2015/Informes.html>

Dirección de Apoyo Fiscal, cuya finalidad se hace expresa en la primera página del documento en mención, bajo el título de “Introducción de los Departamentos y Municipios Capitales Vigencia 2017”, al indicar que:

“Por mandato del artículo 26 de la Ley 617 de 2000, le corresponde al Ministerio de Hacienda y Crédito Público efectuar una evaluación anual de la situación financiera departamental y presentar sus resultados al Congreso de la República. En esta ocasión, se incluye el análisis para las 32 gobernaciones y 31 alcaldías capitales del país.”

De lo anterior, es claro el informe de Viabilidad Fiscal Territorial 2017 publicado por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público - Dirección de Apoyo Fiscal tiene como finalidad dar cumplimiento específicamente al inciso segundo del artículo 26 de la Ley 617 de 2000.

Esto es en primer lugar identificar los departamentos que hayan registrado gastos de funcionamiento superiores a los autorizados en los artículos 4 y 8 de la misma norma; en este punto es relevante la observancia de lo expuesto en el artículo primero (parágrafo 4) y artículo 2 (parágrafo 5) de la precitada Ley 617 de 2000, que definen la categorización presupuestal de las entidades territoriales, así:

“PARAGRAFO 4o. Los Gobernadores determinarán anualmente, mediante decreto expedido antes del treinta y uno (31) de octubre, la categoría en la que se encuentra clasificado para el año siguiente, el respectivo departamento.
Para determinar la categoría, el decreto tendrá como base las certificaciones que expida el Contralor General de la República sobre los ingresos corrientes de libre destinación recaudados efectivamente en la vigencia anterior y sobre la relación porcentual entre los gastos de funcionamiento y los ingresos corrientes de libre destinación de la vigencia inmediatamente anterior, y la certificación que expida el Departamento Administrativo Nacional de Estadística, DANE, sobre población para el año anterior....”(Subrayado fuera de texto)

Y

PARAGRAFO 5o. Los alcaldes determinarán anualmente, mediante decreto expedido antes del treinta y uno (31) de octubre, la categoría en la que se encuentra clasificado para el año siguiente, el respectivo distrito o municipio.
Para determinar la categoría, el decreto tendrá como base las certificaciones que expida el Contralor General de la República sobre los ingresos corrientes de libre destinación recaudados efectivamente en la vigencia anterior y sobre la relación porcentual entre los gastos de funcionamiento y los ingresos corrientes de libre destinación de la vigencia inmediatamente anterior, y la certificación que expida el Departamento Administrativo Nacional de Estadística, DANE, sobre población para el año anterior....”(Subrayado fuera de texto).

Por consiguiente, la norma es clara al señalar la relevancia de la Certificación Ley 617 de 2000 que expida el Contralor General de la República en materia presupuestal, a partir de la cual se realiza el análisis del límite del gasto; certificaciones que se encuentran debidamente publicadas en el portal de la entidad,

siguiendo el link: <https://www.contraloria.gov.co/web/finanzas-publicas/ley-617-de-20001>

En tanto que le corresponde al Ministerio de Hacienda y Crédito Público evaluar la viabilidad financiera de aquellos departamentos que en la vigencia fiscal precedente hayan registrado gastos de funcionamiento superiores a los autorizados en la presente Ley 617, luego de identificar los departamentos que se hallen en la situación descrita, sobre la base de la valoración presupuestal y financiera que realice anualmente, destinado a producir un informe dirigido al Congreso de la República.

4.6. Programa de saneamiento fiscal y financiero

Además de lo señalado en la Ley 617 de 2000 a este respecto, se encuentra que el Decreto 192 de 2001 por el cual se reglamente parcialmente la Ley 617 de 2000, señala en sus artículos 10 y 11 que:

“ARTÍCULO 10. DE LAS TRANSFERENCIAS A LAS CONTRALORÍAS. La transferencia de los Departamentos, Municipios o Distritos, sumada a la cuota de fiscalización de las entidades descentralizadas, realizadas a las contralorías, no podrán superar los límites de gasto ni de crecimiento establecidos en la Ley 617 de 2000.

ARTÍCULO 11. DE LOS PROGRAMAS DE SANEAMIENTO FISCAL Y FINANCIERO. <Artículo compilado en el artículo 2.6.1.1.11 del Decreto Único Reglamentario 1068 de 2015. Debe tenerse en cuenta lo dispuesto por el artículo 3.1 del mismo Decreto 1068 de 2015> Se entiende por Programa de Saneamiento Fiscal y Financiero, un programa integral, institucional, financiero y administrativo que cubra la entidad territorial y que tenga por objeto restablecer la solidez económica y financiera de la misma mediante la adopción de medidas de reorganización administrativa, racionalización del gasto, reestructuración de la deuda, saneamiento de pasivos y fortalecimiento de los ingresos.

El flujo financiero de los programas de Saneamiento Fiscal y Financiero, consigna cada una de las rentas e ingresos de la entidad, el monto y el tiempo que ellas están destinadas al programa, y cada uno de los gastos claramente definidos en cuanto a monto, tipo y duración. Este flujo se acompaña de una memoria que presenta detalladamente los elementos técnicos de soporte utilizados en la estimación de los ingresos y de los gastos.

PARÁGRAFO 1o. Para todos los efectos formales, el Programa de Saneamiento Fiscal y Financiero inicia con la expedición del decreto que contempla su ejecución, siempre y cuando, previamente hayan sido expedidas las respectivas aprobaciones por parte de la autoridad competente necesarias para su ejecución. En caso contrario, el programa se entenderá iniciado a partir de la fecha de expedición de las autorizaciones respectivas.

PARÁGRAFO 2o. Las entidades que a la entrada en vigencia de la Ley 617 de 2000 tengan suscritos convenios o planes de desempeño de conformidad con la

Ley 358 de 1997 o suscriban acuerdos de reestructuración en virtud de la Ley 550 de 1999, se entenderá que se encuentran en Programas de Saneamiento Fiscal y Financiero, siempre y cuando cuenten con concepto favorable del Ministerio de Hacienda y Crédito Público sobre su adecuada ejecución, expedido con posterioridad a la entrada en vigencia de la Ley 617 de 2000.

PARÁGRAFO 3o. Se entenderá que una entidad territorial requiere de un Programa de Saneamiento Fiscal y Financiero, cuando no pueda cumplir con los límites de gasto establecidos en la Ley 617 de 2000 ni con lo previsto en los artículos 3o. y 52 de la misma, según el caso.” (Negrillas fuera de texto).

5. Conclusiones.

Además del inicio de posibles actuaciones disciplinarias y fiscales, un Departamento cuyo giro realizado según el presupuesto aprobado para su Contraloría Departamental supere los límites establecidos por las Leyes 617 de 2000 y 1416 de 2010, debe de oficio dar trámite al ajuste de los gastos de la Contraloría Departamental referido por el inciso 2° del párrafo del artículo 9 de la Ley 617 de 2000, o a un programa de saneamiento fiscal y financiero en los términos señalados por los artículos 26 de la Ley 617 de 2000 y 11 del Decreto 192 de 2001.

En tal sentido, el trámite del ajuste o del programa de saneamiento fiscal y financiero puede ser fruto de la vigilancia y control fiscal que sobre las entidades territoriales que incumplan los Límites del Gasto ejerce la Contraloría General de la República conforme al artículo 81 de la Ley 617 de 2000, o también por la evaluación anual de la situación financiera departamental que, en virtud del artículo 26 de la Ley 617 de 2000, le corresponde efectuar al Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

De acuerdo a lo anterior, en caso que usted conozca una situación particular y concreta de desfase de los límites de gasto de una Contraloría Departamental, puede formular personalmente o como anónimo el reporte de dicha información a la Contraloría General de la República para activar la actuación administrativa que corresponda conforme lo señalado en los artículos 25, 26 y 27 de la Resolución Reglamentaria Orgánica 32 de 2019.

Cordialmente,



JULIÁN MAURICIO RUÍZ RODRÍGUEZ
Director Oficina Jurídica

Proyectó: Andrés Rolando Ramírez Guacanamé
Revisó: Lucenith Muñoz Arenas
N.R. Sigedoc 2019ER0125699 y el Sipar 2019-168233-82111-CO
TDR 80112-033 Conceptos Jurídicos