



6.2. Subdirección de Fortalecimiento Institucional Territorial



Radicado: 2-2022-057374
Bogotá D.C., 6 de diciembre de 2022 16:05

Doctor
DIEGO FERNANDO URIBE VELASQUEZ
Auditor Delegado para la Vigilancia de la Gestión Fiscal
Auditoría General de la República
E-mail: dfuribe@auditoria.gov.co

Radicado entrada
No. Expediente 1014/2022/GEA

Asunto: Respuesta oficio Radicado con el No. 1-2022-088444 del 21 de octubre de 2022.
Tema: Contralorías Territoriales.
Subtema: Manejo Presupuestal: Ingresos, Cuotas de Fiscalización, Incapacidades, fallos con responsabilidad, Procesos Administrativos Sancionatorios, Litigios y demandas, Capacitaciones, Cierre presupuestal, Limites de gasto.

Respetado Doctor Uribe:

Mediante comunicación del asunto realiza usted varias preguntas relacionadas con el manejo presupuestal, cuotas de fiscalización, incapacidades, fallos con responsabilidad fiscal, procesos administrativos sancionatorios fiscales, cierre presupuestal, litigios, demandas y capacitaciones respecto de las contralorías territoriales, que atenderemos en el marco de nuestras competencias en temas fiscales y financieros de orden territorial y de conformidad con el artículo 14-2 y 28 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, por lo que la respuesta se ofrecerá con carácter general y abstracto, no tendrá efectos obligatorios ni vinculantes, y no comprometerá de forma alguna la responsabilidad de este Ministerio.

Antes de dar respuesta a sus interrogantes, conviene hacer algunas precisiones generales en relación con (1) el régimen presupuestal de las entidades territoriales, (2) el manejo presupuestal que conforme a dicho régimen compete a las contralorías territoriales y (3) algunos aspectos generales del proceso presupuestal de las entidades territoriales y su relación con la sección correspondiente a las contralorías.





1. RÉGIMEN PRESUPUESTAL DE LAS ENTIDADES TERRITORIALES.

La Constitución Política en el artículo 151 determina que el Congreso de la República expedirá leyes orgánicas a las cuales estará sujeto el ejercicio de la actividad legislativa, entre estas menciona las normas sobre preparación, aprobación y ejecución del presupuesto de rentas y ley de apropiaciones.

A su vez el Título XII que trata “Del Régimen Económico y de la Hacienda Pública”, en el capítulo 3 regula lo concerniente a la materia “Del Presupuesto”. Dentro de este capítulo se incluyen los artículos 352 y 353 que ordenan:

“Artículo 352. Además de lo señalado en esta Constitución, la ley orgánica del presupuesto regulará lo correspondiente a la programación, aprobación, modificación, ejecución de los presupuestos de la Nación, de las entidades territoriales y de los entes descentralizados de cualquier nivel administrativo, y su coordinación con el Plan Nacional de Desarrollo, así como también la capacidad de los organismos y estatales para contratar.

Artículo 353. Los principios y las disposiciones establecidos en este título se aplicarán, en lo fuere pertinente, a las entidades territoriales, para la elaboración, aprobación y ejecución de su presupuesto.”

La doctrina ¹ se ha referido a estos artículos manifestando que:

“(…) los artículos 352 y 353 de la Carta Política, mediante los cuales se preserva la unidad normativa que requiere el sistema presupuestal en todos los niveles. Los departamentos y municipios pueden administrar sus recursos e invertirlos, o gastarlos, con una autonomía relativa a la que disponga la Ley. Así como en materia de tributos departamentales o municipales el poder de las asambleas y concejos es tan amplio como lo permita el legislador al crear o autorizar un tributo o su modificación, también debe concluirse que el gasto de los niveles de gobierno en comentario no se programa o ejecuta ni se controla de manera arbitraria, según el criterio de los que detentan el poder en el momento, sino que debe atender las condiciones y exigencias que disponga la ley orgánica del presupuesto nacional.”

En virtud de la jerarquía de las normas constitucionales, las disposiciones correspondientes al Título XII, Capítulo 3, son de obligatoria observancia para las entidades territoriales.

En consonancia con los preceptos constitucionales mencionados, se expidió el Decreto 111 del 15 de enero de 1996, por el cual se compilan las Leyes Orgánicas 38 de 1989, 179 de 1994 y 225 de 1995, que conforman el Estatuto Orgánico del Presupuesto, este estatuto en lo atinente a las entidades territoriales, ha dispuesto:

¹ Plazas Vega, Mauricio A: “Derecho de la Hacienda Pública y Derecho Tributario”, Editorial Temis, Bogotá – Colombia, 2002, páginas 466 – 468)





“Artículo 104. A más tardar el 31 de diciembre de 1996, las entidades territoriales ajustarán las normas sobre programación, elaboración, aprobación, y ejecución de sus presupuestos a las normas previstas en la ley orgánica del presupuesto. (Ley 225 de 1995 art. 32).”

“Artículo 109. Las entidades territoriales al expedir las normas orgánicas de presupuesto deberán seguir las disposiciones de la Ley Orgánica del Presupuesto, adaptándolas a la organización, normas constitucionales y condiciones de cada entidad territorial. Mientras se expiden estas normas, se aplicará la Ley Orgánica del Presupuesto en lo que fuere pertinente. ...”

Ahora bien, en cuanto a la elaboración de las normas orgánicas de presupuesto de las entidades territoriales, la Constitución política, en sus artículos 300-5 y 313-5, establece la competencia de las Asambleas Departamentales y Concejos Municipales para expedirlas, al respecto la Corte Constitucional mediante Sentencia C-478 del 6 de agosto de 1992, Magistrado Ponente: Eduardo Cifuentes Muñoz, señaló:

“7.3 Lo que resta a las entidades territoriales de la competencia orgánica presupuestal.

*.....
Las normas orgánicas presupuestales de los órdenes departamental y municipal, que son relevantes para este fallo, se elaborarán teniendo en cuenta: a) los principios constitucionales del Título XII, particularmente los contenidos en los artículos 345 a 352; b) los principios contenidos en la ley orgánica de presupuesto, que, como los anteriores, son básicamente principios o pautas de procedimiento; y c) las normas o principios que independientemente de los anteriores estime necesarios o convenientes la respectiva asamblea o concejo y que no contradigan tácita o expresamente los cánones constitucional y legales.*

*La remisión a las normas superiores en materia presupuestal afecta la autonomía aparente que parece fluir de los artículos 300-5 y 313-5 de la Constitución. En cuanto a las normas Departamentales y Municipales, que reciben el calificativo de orgánicas en esos artículos, se concluye que su efectividad necesariamente será residual, pues aquéllas sólo podrán establecer variaciones a partir de las bases establecidas por la Constitución y la ley orgánica, cuidándose de no contradecirlas.
...”*

Así mismo, mediante Sentencia C-508 del 08 de octubre de 1996, Magistrado Ponente Alejandro Martínez Caballero, la Corte Constitucional, estableció:

“9- De manera que en Colombia, el modelo que impera es el de la autonomía presupuestal ampliada, según el cual las entidades territoriales están limitadas por las disposiciones y los principios establecidos en la Constitución y la ley, y específicamente por lo señalado en la respectiva ley orgánica, pues en la Carta Política de 1991 se consagró un verdadero sistema presupuestal contenido en el Capítulo 3o. del Título XII de la misma, artículos 345 a 353, normas éstas que constituyen el núcleo rector de dicho sistema.

Como lo ha expresado la Corporación, la Constitución de 1991 convirtió a la ley orgánica de presupuesto, de conformidad con el artículo 352 Superior, en el instrumento matriz del referido sistema colombiano,





al disponer que se someterán a dicha ley los presupuestos de los diferentes órdenes: el nacional, los territoriales y los de las entidades descentralizadas de cualquier nivel. De manera que a través de esa ley orgánica se regulan las diversas fases del proceso: programación, aprobación, modificación y ejecución, la cual a su vez constituye el elemento jurídico que organiza e integra el sistema legal que depende de ella.

....

12- De lo expresado se concluye que en Colombia la autonomía presupuestal de las entidades territoriales, departamentos, municipios y distritos especiales, se encuentra limitada por las disposiciones constitucionales que así lo señalan, como también por los preceptos consagrados en la ley orgánica, pues ésta contiene la normatividad de la cual emana el sistema presupuestal al que se ha hecho referencia, aplicable a todos los órdenes territoriales, como también a las entidades descentralizadas de cualquier nivel administrativo.

....”

De conformidad con las disposiciones y jurisprudencia transcritas, se observa que las entidades territoriales deberán expedir sus normas orgánicas de presupuesto siguiendo los principios constitucionales señalados en el Título XII, especialmente en los artículos 345 a 352, los principios contenidos en la Ley Orgánica de Presupuesto y las normas o principios que aparte de los anteriores considere necesarios o convenientes la respectiva asamblea o concejo y que no contradigan tácita o expresamente los cánones constitucionales y legales. Mientras se expiden estas normas, la entidad territorial correspondiente deberá aplicar las Leyes Orgánicas de Presupuesto en lo que fuere pertinente.

Posterior a las leyes orgánicas de presupuesto compiladas en el Estatuto Orgánico de Presupuesto, se expidió la Ley 617 de 2000, por medio de la cual se adiciona la Ley Orgánica de Presupuesto, determinando en su artículo 95:

“Artículo 95. Normas orgánicas. Los artículos 3°, 4°, 5°, 6°, 7°, 8°, 9°, 10°, 11°, 13°, 14°, 52°, 53°, 54°, 55°, 56°, 89°, 91°, 92° y 93° son normas orgánicas de presupuesto.”

También se emitió la Ley 819 de 2003, por medio de la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal, estableciendo que lo señalado en el Capítulo I son normas orgánicas de presupuesto para la transparencia fiscal y la estabilidad macroeconómica y lo dispuesto en el Capítulo II son normas orgánicas presupuestales de disciplina fiscal.

Así mismo, se profirió la Ley 1483 de 2011, por medio de la cual se dictan normas orgánicas de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal para las entidades territoriales, relacionadas con las vigencias futuras excepcionales.

En suma, de acuerdo con el artículo 352 de la Constitución Política y los artículos 104 y 109 del Decreto 111 de 1996, las entidades territoriales deben expedir las normas que en materia presupuestal señalen parámetros a las entidades que hacen parte del presupuesto general, respetando en todo caso, los principios y las disposiciones contenidos en el ordenamiento constitucional, el Estatuto Orgánico del Presupuesto, y lo





señalado en las Leyes 617 de 2000, 819 de 2003, 1483 de 2011 y demás normas orgánicas presupuestales que se expidan, en ausencia de las normas orgánicas de presupuesto a nivel territorial, aplicaran las normas señaladas en lo que fuere pertinente.

2. MANEJO PRESUPUESTAL DE LAS CONTRALORÍAS TERRITORIALES

Ahora bien, teniendo en cuenta que las disposiciones constitucionales y orgánicas regulan el ejercicio de la actividad presupuestal en las entidades territoriales, es pertinente tener en cuenta lo señalado en el Estatuto Orgánico del Presupuesto (Decreto 111 de 1996), con respecto a su cobertura al respecto el artículo 3 señala:

“Artículo 3. Cobertura del Estatuto. Consta de dos (2) niveles: Un primer nivel que corresponde al Presupuesto General de la Nación, compuesto por los presupuestos de los Establecimientos Públicos del orden nacional y el Presupuesto Nacional.

El Presupuesto Nacional comprende las Ramas Legislativas y Judicial, el Ministerio Público, la Contraloría de la República, la Organización Electoral, y la Rama Ejecutiva del nivel nacional, con excepción de los establecimientos públicos, las Empresas Industriales y Comerciales del estado y las Sociedades de Economía Mixta.
... .” (subrayado fuera de texto)

“Artículo 11. El Presupuesto General de la Nación se compone de las siguientes partes:

a) El Presupuesto de Rentas contendrá la estimación de los ingresos corrientes de la Nación; de las contribuciones parafiscales cuando sean administradas por un órgano que haga parte del presupuesto, de los fondos especiales, de los recursos de capital y de los ingresos de los establecimientos públicos del orden nacional.

b) El Presupuesto de Gastos o Ley de Apropiações. Incluirá las apropiaciones para la Rama Judicial, la Rama Legislativa, la Fiscalía General de la Nación, la Procuraduría General de la Nación, la Defensoría del Pueblo, la Contraloría General de la República, la Registraduría Nacional del Estado Civil .., los Ministerios, los Departamentos ..., distinguiendo entre gastos de funcionamiento, servicio de la deuda pública y gastos de inversión, clasificados y detallados en la forma que indiquen los reglamentos.

c) Disposiciones generales. Corresponde a las normas tendientes a asegurar la correcta ejecución del Presupuesto General de la Nación, las cuales regirán únicamente para el año fiscal para el cual se expidan (Ley 38 de 1989, art. 7º, Ley 179 de 1994, arts. 3º, 16 y 71, Ley 225 de 1995 art. 1º).

... .” (subrayado fuera de texto)





“Artículo 36. El Presupuesto de Gastos se compondrá de los gastos de funcionamiento, del servicio de la deuda pública y de los gastos de inversión.

Cada uno de estos gastos se presentará clasificado en diferentes secciones que corresponderán a: La Rama Judicial, la Rama Legislativa, la Fiscalía General de la Nación, la Procuraduría General de la Nación, la Defensoría del Pueblo, la Contraloría General de la República, la Registraduría Nacional del Estado Civil que incluye el Consejo Nacional Electoral, una (1) por cada Ministerio...

“Artículo 110. Los órganos que son una sección en el Presupuesto General de la Nación, tendrán la capacidad de contratar y comprometer a nombre de la persona jurídica de la cual hagan parte, y ordenar el gasto en desarrollo de las apropiaciones incorporadas en la respectiva sección, lo que constituye la autonomía presupuestal a que se refieren la Constitución Política y la ley. Estas facultades estarán en cabeza del jefe de cada órgano quien podrá delegarlas en funcionarios del nivel directivo o quien haga sus veces, y serán ejercidas teniendo en cuenta las normas consagradas en el Estatuto General de Contratación de la Administración pública y en las disposiciones legales vigentes.

... .
En los mismos términos y condiciones tendrán estas capacidades las ..., las Entidades Territoriales, Asambleas y Concejos, las Contralorías y Personerías Territoriales

... . (Ley 38 de 1989, art. 91, Ley 179 de 1994, art.51)” (subrayado fuera de texto)

De la lectura de estos artículos se observa que **El Presupuesto General de una entidad territorial** (departamento, distrito o municipio) **incluye los presupuestos de los establecimientos públicos del orden territorial y el presupuesto territorial**, y se compone de tres partes o capítulos: el presupuesto de rentas, el presupuesto de gastos y las disposiciones generales.

El capítulo de rentas del presupuesto general incluye la estimación de los ingresos corrientes, de capital y los fondos especiales de la entidad territorial, así como las rentas de los establecimientos públicos, a su vez el capítulo de gastos contiene los de funcionamiento, inversión y servicio de la deuda cada uno de estos gastos se presentará clasificado en las diferentes secciones que conforman la administración territorial, esto es: Despachos, secretarías, asambleas, concejos, contralorías departamentales, distritales y/o municipales, personerías y los establecimientos públicos, adicionalmente el servicio de la deuda constituye también una sección del presupuesto de gastos.

Por lo tanto, **las contralorías territoriales son una sección dentro del presupuesto de gastos de las entidades territoriales que no tienen presupuesto de ingresos**, en consideración, a que son solamente ejecutores de apropiaciones, de ingresos, esto sin perjuicio de que tenga su propia tesorería y cuentas independientes para administrar los recursos que le gira la entidad territorial para financiar sus gastos, como también la pueden tener otras secciones como la asamblea, la personería y el concejo, dependiendo de la





estructura y capacidad administrativa y de gestión de la entidad, lo que no constituye como tal un presupuesto de ingresos en términos o para efectos presupuestales.

En consecuencia, los ingresos que las contralorías territoriales llegaren a obtener con ocasión del desarrollo de sus actividades o gestión, como sería el cobro de las cuotas de fiscalización, serán recaudados por la secretaría de hacienda o el órgano que haga sus veces, por conducto de las oficinas de manejo de sus dependencias o de las entidades de derecho público o privado delegadas para el efecto y deben incorporarse al presupuesto de rentas y recursos de capital de la entidad territorial.

Las contralorías territoriales como secciones que son del presupuesto general de la entidad territorial, tienen autonomía presupuestal, para contratar y comprometer a nombre de la persona jurídica de la cual hagan parte, y ordenar el gasto en desarrollo de las apropiaciones que le fueron aprobadas en el presupuesto asignado a su respectiva sección.

Adicionalmente, en la elaboración y ejecución del presupuesto de las contralorías territoriales, estas secciones presupuestales, deben tener en cuenta los límites de gastos para ellas establecidos en los artículos 1 y 2 de la Ley 1416 de 2010, así:

“Artículo 1. Fortalecimiento del Control Fiscal de las Contralorías Departamentales. El límite de gastos previsto en el artículo 9° de la Ley 617 de 2000 para la vigencia de 2001, seguirá calculándose en forma permanente. Las cuotas de fiscalización correspondientes al punto dos por ciento (0.2%) a cargo de las entidades descentralizadas del orden departamental, serán adicionadas a los presupuestos de las respectivas contralorías Departamentales. Entiéndase como la única fórmula para el cálculo del presupuesto de las contralorías Departamentales.

Artículo 2. Fortalecimiento del control fiscal de las Contralorías Municipales y Distritales. A partir de la vigencia de la presente ley y hasta el 31 de diciembre de 2010, el límite de gastos para el cálculo presupuestal de las Contralorías Municipales y Distritales, se calculará sobre los ingresos proyectados por el respectivo Municipio o Distrito, en los porcentajes descritos a continuación:

Categoría	Límite de gastos de Contralorías Municipales y Distritales (ICLD)
Especial	3.0%
Primera	2.7%
Segunda	3.0% (Más de 100.000 Habitantes)

Parágrafo. Las entidades descentralizadas del orden distrital y municipal deberán pagar una cuota de fiscalización hasta del punto cuatro por ciento (0.4%), calculado sobre el monto de los ingresos ejecutados por la respectiva entidad en la vigencia anterior, excluidos los recursos de





créditos; los ingresos por la venta de activos fijos; y los activos, inversiones y rentas titularizados, así como el producto de los procesos de titularización.

A partir de la vigencia 2011 los gastos de las Contralorías Municipales y Distritales, sumadas las transferencias del nivel central y descentralizados, crecerán porcentualmente en la cifra mayor que resulte de comparar la inflación causada en el año anterior y la proyectada para el siguiente por el respectivo Distrito o Municipio. Para estos propósitos, el Secretario de Hacienda Distrital o Municipal, o quien haga sus veces, establecerá los ajustes que proporcionalmente deberán hacer tanto el nivel central como las entidades descentralizadas en los porcentajes y cuotas de auditoría establecidas en el presente artículo.

... ”

De acuerdo con lo señalado en estas normas, **el límite de gastos de las Contralorías Departamentales** se determina por el porcentaje sobre los ingresos corrientes de libre destinación de los departamentos fijado en el artículo 9 de la Ley 617 de 2000 para el año 2001, al cual se “*adicionan*” las cuotas de fiscalización del punto dos por ciento (0.2%) a cargo de las entidades descentralizadas del orden departamental.

De esta manera, el límite de gastos para las contralorías departamentales puede expresarse así:

Porcentaje (%) del año 2001 de los ICLD + Cuotas de fiscalización.

Los gastos de las contralorías distritales y municipales a partir de la vigencia 2011 no aparecen desarrollados en términos de límites sino como un valor fijo que se actualiza anualmente. Dicho valor debe ser igual al presupuesto definitivo (presupuesto inicial más adiciones, traslados, menos reducciones) del organismo de control en la vigencia anterior, incrementado en un porcentaje igual al mayor valor que resulte de comparar la inflación causada al 31 de diciembre en el año anterior y la proyectada para la vigencia siguiente, o sea, para el año fiscal en la que se ejecuta el presupuesto.

La cuota de fiscalización hasta del punto cuatro por ciento (0.4%) que pagan las entidades descentralizadas del nivel distrital o municipal, son una fuente de financiación del valor fijo que se actualiza anualmente para las contralorías distritales y municipales como apropiación.

3. ASPECTOS GENERALES DEL PROCESO PRESUPUESTAL TERRITORIAL.

El presupuesto de gastos de las contralorías territoriales al hacer parte del presupuesto territorial, en el cual se incluyen como una sección, le son aplicables todas las disposiciones sobre programación, elaboración, presentación, aprobación, modificación y ejecución del presupuesto establecidas en el Estatuto Orgánico de Presupuesto Territorial respectivo, o en su ausencia, las contenidas en el Estatuto Orgánico del Presupuesto General de la Nación, en contexto con sus inquietudes haremos referencia a algunas de ellas.



3.1. Programación del presupuesto:

Dispone el Estatuto Orgánico de Presupuesto:

“Artículo 35. El cómputo de las rentas que deben incluirse en el Proyecto de Presupuesto General de la Nación, tendrá como base el recaudo de cada renglón rentístico de acuerdo con la metodología que establezca el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, sin tomar en consideración los costos de su recaudo. (Ley 38 de 1989, art. 28).

“Artículo 47. Corresponde al Gobierno preparar anualmente el proyecto de Presupuesto General de la Nación con base en los anteproyectos que le presenten los órganos que conforman este Presupuesto. El Gobierno tendrá en cuenta la disponibilidad de recursos y los principios presupuestales para la determinación de los gastos que se pretendan incluir en el proyecto de Presupuesto. (Ley 38 de 1989, art. 27, Ley 179 de 1994, art. 20).”

El cómputo de los ingresos que deban incluirse en el capítulo de rentas del proyecto de Presupuesto General de la entidad territorial, tendrá como base el recaudo de cada renglón rentístico de acuerdo con la metodología que para el efecto establezca la secretaría de hacienda o el órgano que haga sus veces.

Con respecto al capítulo de gastos del anteproyecto de presupuesto general, **cada órgano** o sección del presupuesto, **incluyendo a la contraloría**, elaborará el correspondiente a su sección para presentárselo al gobierno territorial con el fin que este lo consolide con los de las demás secciones y proponga el respectivo proyecto de ordenanza o acuerdo de presupuesto a consideración y aprobación de la respectiva corporación administrativa (asamblea, concejo distrital y/o municipal).

En la elaboración de su anteproyecto de presupuesto de gastos para presentar al gobierno territorial, la contraloría tendrá en cuenta el límite de gastos (departamento) o el monto fijo de gastos (contralorías distritales y/o municipales) que les establecen las normas vigentes, (ley 1416 de 2010).

3.2. Liquidación del presupuesto:

Una vez el presupuesto general de la entidad territorial es aprobado, corresponde al ejecutivo efectuar su liquidación, al respecto El Estatuto Orgánico de Presupuesto señala:

“Artículo 67. Corresponde al Gobierno dictar el Decreto de Liquidación del Presupuesto General de la Nación.

.....

3. Este decreto se acompañará con un anexo que tendrá el detalle del gasto para el año fiscal respectivo (Ley 38 de 1989, art. 54, Ley 179 de 1994, art. 31).”





Por su parte el Decreto Único reglamentario del Sector Hacienda y Crédito Público dispone:

“Artículo 2.8.1.5.1. Decreto de Liquidación del Presupuesto. La Dirección General del Presupuesto Público Nacional del Ministerio de Hacienda y Crédito Público preparará del decreto de liquidación del presupuesto el cual contendrá un anexo que incluirá el detalle desagregado de la composición de las rentas y apropiaciones aprobados por el Congreso de la República.”

*“Artículo 2.8.1.5.1. Anexo del Decreto de Liquidación. El anexo del decreto de liquidación del presupuesto en lo correspondiente a gastos incluirá, además de las clasificaciones contempladas en el artículo 2.8.1.4.2, las siguientes:
...”*

*“Artículo 2.8.1.4.2. Clasificación del Proyecto de presupuesto. El proyecto de presupuesto de gastos se presentará al Congreso clasificado en secciones presupuestales distinguiendo entre cada una los gastos de funcionamiento, servicio de la deuda pública y los gastos de inversión. Los gastos de inversión se clasificarán en Programas y Subprogramas.
... .”*

De acuerdo con estas disposiciones, en las entidades territoriales el gobernador o alcalde expedirá el decreto de liquidación del Presupuesto General de la entidad Territorial el cual incluirá un anexo con el detalle de los gastos aprobados clasificados por cada sección que lo conforma.

En este sentido el presupuesto de gastos de las contralorías territoriales, debe tener como mínimo un desglose conforme a lo estipulado en el estatuto orgánico de presupuesto territorial, o a falta de éste conforme al estatuto orgánico del presupuesto Nacional, no olvidando que en el anexo del decreto de liquidación debe efectuar la desagregación mínima conforme a la Ley.

3.3. Ejecución del presupuesto.

Dispone el Estatuto Orgánico de Presupuesto:

“Artículo 18. Especialización. Las apropiaciones deben referirse en cada órgano de la administración a su objeto y funciones, y se ejecutarán estrictamente conforme al fin para el cual fueron programadas. (Ley 38 de 1989, art. 14, Ley 179 de 1994, art. 55, inciso 3).”

“Artículo 73. La ejecución de los gastos del Presupuesto General de la Nación se hará a través del programa Anual Mensualizado de Caja – PAC. Este es el instrumento mediante el cual se define el monto máximo mensual de fondos disponibles en la Cuenta Única Nacional, para los órganos financiados con recursos de la Nación, y el monto máximo mensual de pagos de los establecimientos públicos del orden nacional en lo que se refiere a sus propios ingresos, con el





fin de cumplir sus compromisos. En consecuencia, los pagos se harán teniendo en cuenta el PAC y se sujetarán a los montos aprobados en él.

El programa Anual de Caja estará clasificado en la forma que establezca el Gobierno y será elaborado por los diferentes órganos que conforman el Presupuesto General de la Nación, con la asesoría de la Dirección General del Tesoro Nacional del Ministerio de Hacienda y Crédito Público y teniendo en cuenta las metas financieras establecidas por el CONFIS. Para iniciar su ejecución, este programa debe haber sido radicado en la Dirección del Tesoro Nacional del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

El PAC correspondiente a las apropiaciones de cada vigencia fiscal, tendrá como límite máximo el valor del presupuesto de ese período.

... ”

“Artículo 75. Corresponde al Ministerio de Hacienda y Crédito Público efectuar el recaudo de las rentas y recursos de capital del Presupuesto General, por conducto de las oficinas de manejo de sus dependencias o de las entidades de derecho público o privado delegadas para el efecto; se exceptúan las rentas de que trata el artículo 22 de este estatuto, (Corresponde al artículo 34 del presente estatuto). (Ley 38 de 1989, art. 61).”

En virtud del principio de especialización, los gastos de las entidades territoriales deben apropiarse en la sección presupuestal donde se generen y se ejecutarán estrictamente conforme al fin para el cual fueron programados. Por lo tanto, los gastos que se originen en los órganos de control fiscal territorial, se presupuestarán en la sección denominada “contraloría” territorial.

Corresponde a la secretaría de hacienda de la entidad territorial o el órgano que haga sus veces, efectuar el recaudo de las rentas y recursos de capital del presupuesto general de la entidad territorial, por conducto de las oficinas de manejo de sus dependencias o de las entidades de derecho público o privado delegadas para el efecto; se exceptúan las rentas propias y recursos de capital de los establecimientos públicos del orden territorial, quienes cumplirán esa labor a través de la dependencia establecida en su organización para el efecto.

El pago de las obligaciones de las contralorías territoriales, y de las demás secciones presupuestales, se hará teniendo en cuenta el programa anual mensualizado de caja – PAC aprobado para estas secciones presupuestales y se sujetará a los montos aprobados en él. Este instrumento debe ser elaborado por la correspondiente contraloría territorial, con la asesoría de la tesorería o quien haga sus veces. Así mismo, para iniciar su ejecución, este programa debe haber sido radicado en la tesorería del ente territorial, lo que demuestra que no es obligación tener una pagaduría al interior de las contralorías territoriales, sino que sus pagos los puede efectuar la tesorería del nivel central del ente territorial.

Sin embargo, si una contraloría territorial tiene pagaduría y se le giran los recursos por parte de la administración territorial para que efectúe directamente el pago de sus obligaciones y al final de la vigencia





fiscal presenta dineros sobrantes originados en apropiaciones no comprometidas, los cuales no están respaldando reservas presupuestales, cuentas por pagar, ni recaudos a favor de terceros, estos recursos deben ser reintegrados por parte de la sección en mención a la tesorería del ente territorial a más tardar en la fecha estipulada en sus disposiciones presupuestales, sin que tenga que efectuarse operación presupuestal alguna.

3.4. Modificaciones al presupuesto:

La modificación al presupuesto de gastos comprende las adiciones, cuando se incrementa el monto inicialmente aprobado en el presupuesto, las reducciones cuando se disminuyen tales montos y los traslados cuando se reduce el monto de un rubro para incrementar otro. Con respecto a estas modificaciones señala la el Estatuto Orgánico de Presupuesto:

“Artículo 76. En cualquier mes del año fiscal, el Gobierno Nacional, previo concepto de Ministros, podrá reducir o aplazar total o parcialmente, las apropiaciones presupuestales, en caso de ocurrir uno de los siguientes eventos: que el Ministerio de Hacienda y Crédito Público estimare que los recaudos del año puedan ser inferiores al total de los gastos y obligaciones contraídas que deban pagarse con cargo a tales recursos; o que no fueren aprobados los nuevos recursos por el Congreso o que los aprobados fueren insuficientes para atender los gastos a que se refiere el artículo 347 de la Constitución Política, o que no se perfeccionen los recursos del crédito autorizados; o que la coherencia macroeconómica así lo exija. En tales casos del Gobierno podrá prohibir o someter a condiciones especiales la asunción de nuevos compromisos y obligaciones. (Ley 38 de 1989, art. 63, Ley 179 de 1994, art.34).”

“Artículo 79. Cuando durante la ejecución del Presupuesto General de la Nación se hiciera indispensable aumentar el monto de las apropiaciones, para complementar las insuficientes, ampliar los servicios existentes o establecer nuevos servicios autorizados por la ley, se pueden abrir créditos adicionales por el Congreso o por el Gobierno, con arreglo a las disposiciones de los artículos siguientes. (Ley 38 de 1989, art. 65).

Artículo 80. El Gobierno Nacional presentará al Congreso Nacional, proyectos de ley sobre traslados y créditos adicionales al presupuesto, cuando sea indispensable aumentar la cuantía de las apropiaciones autorizadas inicialmente o no comprendidas en el presupuesto por Concepto de Gastos de Funcionamiento, Servicio de la Deuda Pública e Inversión. (Ley 38 de 1989, art. 66, Ley 179 de 1994, art. 55, incisos 13 y 17).

Artículo 81. Ni el Congreso ni el Gobierno podrán abrir créditos adicionales al presupuesto, sin que en la ley o decreto respectivo se establezca de manera clara y precisa el recurso que ha de servir de base para su apertura y con el cual se incrementa el Presupuesto de Rentas y Recursos de Capital, a menos que se trate de créditos mediante contracrédito a la ley de apropiaciones. (Ley 38 de 1989, art. 67).





Artículo 82. La disponibilidad de los ingresos de la Nación para abrir los créditos adicionales al presupuesto será certificada por el Contador General. En el caso de los ingresos de los establecimientos públicos la disponibilidad será certificada por el jefe de Presupuesto o quien haga sus veces.

La disponibilidad de las apropiaciones para efectuar los traslados presupuestales será certificada por el Jefe de Presupuesto del órgano respectivo. (Ley 38 de 1989, art. 68, Ley 179 de 1994, art. 35)."

A su vez el Decreto Único Reglamentario del Sector Hacienda y Crédito Público 1068 de 2015 dispone:

"Artículo 2.8.1.5.6. modificaciones al Detalle del Gasto. Las modificaciones al anexo del decreto de liquidación que no modifiquen en cada sección presupuestal el monto total de sus apropiaciones de funcionamiento, servicio de la deuda o los programas y subprogramas de inversión aprobados por el Congreso, se realizarán mediante resolución expedida por el jefe del órgano respectivo. En el caso de los establecimientos públicos del orden nacional, estas modificaciones se harán por resolución o acuerdo de las Juntas o Consejos Directivos, o por resolución del representante legal en caso de no existir aquellas."

....

Aplicando estas disposiciones en el nivel territorial tenemos que el ejecutivo (gobernador o alcalde), está facultado para reducir o aplazar mediante decreto el presupuesto anual de gastos, si el recaudo efectivo de los ingresos corrientes de libre destinación resulta inferior a la programación en que se fundamentó el presupuesto de rentas de la entidad territorial, de manera que en la ejecución efectiva del gasto de la respectiva vigencia fiscal se respeten los límites de gastos establecidos para las entidades territoriales y los diferentes organismos de control.

Esta reducción presupuestal en cuanto a los organismos de control fiscal, solamente afectaría a las contralorías departamentales, en consideración, a que su presupuesto de gastos se encuentra establecido en límite; mientras que a las contralorías distritales y municipales a partir de la vigencia 2011, sus gastos se determina como un valor fijo, por lo tanto, si el recaudo de los ICLD de un distrito o municipio resulta inferior a lo programado en el presupuesto, no se le podrían reducir el presupuesto de estos organismo de control fiscal a nivel distrital o municipal, porque la proyección de sus gastos no se realiza con base en los ICLD, si no de acuerdo con los gastos definitivos de la vigencia anterior de las contralorías distritales y/o municipales incrementado por la cifra mayor que resulte de comparar la inflación causada en el año anterior y la proyectada para la vigencia siguiente.

Las adiciones o traslados que aumenten el presupuesto de gastos de las contralorías territoriales, se efectuarán mediante acto administrativo expedido por la respectiva corporación administrativa (ordenanza o acuerdo); sin perjuicio que el gobernador o alcalde tenga facultades precisas y pro tempore para realizarlas mediante decreto; lo anterior, siempre y cuando se realice dentro del límite de gastos establecido para las





contralorías departamentales y/o el monto fijo determinado para gastos de las contralorías distritales y/o municipales.

Los traslados presupuestales que no modifiquen el monto total de las apropiaciones aprobadas por la corporación administrativa para las contralorías territoriales, se realizarán mediante resolución expedida por el jefe de esta sección presupuestal, o sea, por el contralor territorial correspondiente.

3.5. Constitución de reservas presupuestales, cuentas por pagar, déficit, (cierre presupuestal)

Las normas orgánicas de presupuesto no hacen referencia precisa al término “cierre Presupuestal” no obstante, de acuerdo con el principio de anualidad contenido en el artículo 14 del estatuto Orgánico de Presupuesto:

“El año fiscal comienza el 1° de enero y termina el 31 de diciembre de cada año. Después del 31 de diciembre no podrán asumirse compromisos con cargo a las apropiaciones del año fiscal que se cierra en esa fecha y los saldos de apropiación no afectados por compromisos caducarán sin excepción.”

De acuerdo con este principio, el año fiscal comienza el 1 de enero y termina el 31 de diciembre de cada año; por lo tanto, las contralorías territoriales no podrán asumir compromisos con cargo a las apropiaciones de la vigencia fiscal que se cierra en esa fecha y los saldos de apropiación no afectados por compromisos caducarán sin excepción. Una vez concluida la vigencia se deben adelantar algunos procedimientos en relación con el presupuesto que termina, al respecto El Estatuto Orgánico de Presupuesto señala:

Artículo 89. Las apropiaciones incluidas en el Presupuesto General de la Nación son autorizaciones máximas de gasto que el Congreso aprueba para ser ejecutadas o comprometidas durante la vigencia fiscal respectiva. Después del 31 de diciembre de cada año estas autorizaciones expiran y, en consecuencia, no podrán comprometerse, adicionarse, transferirse ni contracreditarse.

Al cierre de la vigencia fiscal cada órgano constituirá las reservas presupuestales con los compromisos que al 31 de diciembre no se hayan cumplido, siempre y cuando estén legalmente contraídos y desarrollen el objeto de la apropiación. Las reservas presupuestales solo podrán utilizarse para cancelar los compromisos que les dieron origen.

Igualmente, cada órgano constituirá al 31 de diciembre del año cuentas por pagar con las obligaciones correspondientes a los anticipos pactados en los contratos y a la entrega de bienes y servicios.

El Gobierno Nacional establecerá los requisitos y plazos que se deben observar para el cumplimiento del presente artículo (Ley 38 de 1989, art. 72, Ley 179 de 1994, art. 38, Ley 225 de 1995, art. 8°). (Subrayado fuera de texto)





De acuerdo con estas disposiciones, los órganos o secciones que conforman el Presupuesto General de la Entidad Territorial, como las contralorías territoriales, constituirán las reservas presupuestales (compromisos – obligaciones) con los compromisos que al 31 de diciembre no se hayan cumplido, que estén legalmente adquiridos y se tengan los recursos disponibles para su pago y, las cuentas por pagar (obligaciones – pagos) con las obligaciones correspondientes a los anticipos pactados en los contratos y a la entrega de bienes y servicios que han cumplido todos los requisitos presupuestales de las cuales solo resta su cancelación al 31 de diciembre, que estén legalmente adquiridas y se tengan los recursos disponibles para su pago, correspondientes a la vigencia fiscal anterior.

La ley no señala un plazo y procedimiento específico para la constitución de las reservas presupuestales y cuentas por pagar, de manera que corresponderá a la entidad territorial señalarlos en sus disposiciones presupuestales.

El pago de las reservas presupuestales y cuentas por pagar constituidas, se realizará con cargo al presupuesto (ingresos) del año en que se originaron los compromisos que dieron lugar a ellas, a través del programa anual mensualizado de caja – PAC, sin afectación presupuestal. Es decir, no se incluyen en el presupuesto de la vigencia en que se ejecutan.

Con los ingresos que se recaudan en la vigencia fiscal se respaldan los compromisos o gastos aprobados para dicha vigencia, de manera que si existen compromisos y obligaciones, legalmente adquiridos, de los cuales no hay recursos disponibles al 31 de diciembre para su pago en la nueva vigencia fiscal con cargo al presupuesto del año en que se originaron, tales compromiso y obligaciones no constituyen reservas presupuestales ni cuentas por pagar, sino déficit fiscal, el cual, de conformidad con el estatuto orgánico del presupuesto (artículo 46), se debe incluir en presupuesto de la vigencia en curso para su correspondiente cancelación, previos los ajustes presupuestales que se requieran.

El déficit fiscal originado en una sección presupuestal, como son las contralorías territoriales, se debe pagar en la siguiente vigencia fiscal con cargo a su misma sección presupuestal, en cumplimiento del principio de especialización; como quiera que la administración central territorial y los organismos de control tiene que cumplir con los límites al gasto que les establece las normas vigentes, para efectos de pagar el déficit fiscal originado en la vigencia anterior, se deben efectuar los traslados al presupuesto de la vigencia actual, con el fin de incluir la partida necesaria para saldarlo.

Expuesto lo anterior, a continuación, daremos respuesta a sus interrogantes en el orden y conforme a los temas que fueron formulados:

INGRESOS

1. *“¿Cuáles son los ingresos previstos que conforman el presupuesto que aprueban las Corporaciones respectivas (asamblea o concejo) según el caso, para cada una de las contralorías territoriales?”*



Las corporaciones administrativas (asamblea o concejo) no le aprueban presupuesto de ingresos a las contralorías territoriales, aprueban el Presupuesto General de la entidad territorial dentro del cual se incluye la contraloría como una sección en el capítulo de gastos.

2. *“¿Que ingresos recaudados por los municipios o departamentos, se deben tener en cuenta para el cálculo del presupuesto de las contralorías departamentales, distritales y municipales?”*

De acuerdo con el artículo 3 de la Ley 617 de 2000, los gastos de funcionamiento de las entidades territoriales se deben financiar con sus ingresos corrientes de libre destinación, o sea, los ingresos corrientes (tributarios y los no tributarios de conformidad con lo establecido en el artículo 27 del estatuto Orgánico de Presupuesto)) excluidas las rentas de destinación específica, entendiéndose por estas las destinadas por constitución, ley o acto administrativo (ordenanza o acuerdo) a un fin determinado.

Por lo tanto, los ingresos recaudados por las entidades territoriales que se deben tener en cuenta para el cálculo del presupuesto de gastos de las contralorías departamentales, distritales y municipales, son los ingresos corrientes de libre destinación. Adicionalmente en el presupuesto de ingresos se deben incluir las cuotas de fiscalización o auditaje que pagan las entidades descentralizadas respectivas, este ingreso se debe tener en cuenta también para el cálculo del presupuesto de las contralorías.

3. *“¿Tienen las contralorías territoriales facultades autónomas para modificar (incorporar, trasladar, adicionar o reducir) su presupuesto, es decir, sin antes ser autorizadas por la corporación respectiva (asamblea o concejo)?”*

Las contralorías territoriales no tienen facultades autónomas para realizar adiciones o traslados que aumenten el presupuesto de gastos que les fue aprobado por la corporación administrativa correspondiente.

Las reducciones al presupuesto de gastos de las contralorías territoriales, se efectuarán mediante decreto expedido por el gobernador o alcalde, si durante la vigencia fiscal el recaudo efectivo de los ingresos corrientes de libre destinación resulta inferior al monto proyectado en que se fundamentó el presupuesto de rentas de la entidad territorial; lo anterior, con el fin de cumplir los límites de gastos establecidos para estos organismos de control.

Los traslados presupuestales al anexo del decreto de liquidación que no modifiquen el monto total de los gastos aprobados para las contralorías territoriales, se realizarán mediante resolución expedida por el jefe de estas secciones presupuestales, o sea, por el contralor territorial.

4. *“¿Cuáles recursos además de los no ejecutados deben reintegrarse al tesoro público una vez concluida la vigencia fiscal?”*





Si la contraloría territorial tiene pagaduría propia, con el fin de pagar directamente sus obligaciones y al final de la vigencia tiene en las cuentas bancarias, recursos que le fueron girados por la administración central territorial, los cuales no están respaldando reservas presupuestales, cuentas por pagar y recaudos a favor de terceros, estos dineros se deben reintegrar a la tesorería territorial a más tardar en la fecha estipulada en sus disposiciones presupuestales, sin afectación presupuestal alguna.

CUOTAS DE FISCALIZACIÓN

La cuota de fiscalización o auditaje es un tributo especial creado en ejercicio de la facultad impositiva del estado con el fin de *garantizar al ente fiscalizador la existencia de recursos suficientes para su ejercicio*², es decir se trata de un ingreso corriente de orden tributario que se recauda en beneficio del ente de control, razón por la cual hace parte de los ingresos que se le giran para financiar sus gastos.

Para el caso de las entidades descentralizadas del orden departamental la cuota de fiscalización es del 0,2%, mientras que para las de orden municipal y distrital es de hasta el 0,4%, en ambos casos calculadas sobre los ingresos ejecutados por la respectiva entidad, excluidos los recursos del crédito, los ingresos por venta de activos fijos, y los activos, inversiones y rentas titularizadas, así como el producto de los procesos de titularización.

Hechas estas precisiones pasamos a resolver sus interrogantes:

5. *“¿Si posterior a una gestión de cobro por parte de las contralorías o incluso resultado de un cobro coactivo se logra el recaudo de cuotas de fiscalización que no fueron pagadas en vigencias anteriores, estos recursos se pueden incorporar al presupuesto de la vigencia actual, sin sobrepasar el límite de gasto presupuestal establecido?”*

Estos recursos se deben incorporar al presupuesto de la entidad territorial para proceder a su giro a la contraloría, pues como ya se señaló las secciones que conforman el presupuesto de la entidad territorial no tienen presupuesto de ingresos. Ahora con respecto a la incidencia de estos recaudos de vigencias anteriores en los límites de gasto se debe observar lo siguiente:

En el caso de las contralorías departamentales: La cuota de fiscalización suma al porcentaje de los ingresos corrientes de libre destinación, las que se tienen en cuenta para el cálculo del límite son las efectivamente recaudadas en la vigencia, en tal sentido, el cálculo no se realiza sobre ingresos estimados o sobre ingresos por este concepto presupuestados más no recibidos. En consecuencia, si el departamento recibe recursos por cuotas de fiscalización de vigencias anteriores producto por ejemplo de procesos de fiscalización y cobro coactivo, estos recursos, en tanto se incluyen en el presupuesto como unos recaudos efectivos harán parte de los ingresos que se le giran a la contraloría para efectos del cálculo de los límites de gasto de que trata la Ley.

² Corte Constitucional, Sentencia C-1148 de 2001





Nótese que, en cuanto a las cuotas de fiscalización para las contralorías departamentales, la ley no impone un límite, es decir señala un tope de ingresos corrientes de libre destinación, pero las cuotas de fiscalización son adicionales sin establecerse un monto o porcentaje para las mismas, solamente se debe considerar que su giro solo procede frente a las efectivamente recaudadas en la vigencia presente sin importar que los recursos correspondan a vigencias anteriores.

En el caso de las contralorías municipales y distritales: Como ya mencionamos los gastos de estas se desarrollan como un monto fijo que es actualizado cada año con la inflación causada o esperada y que se financia con los ingresos corrientes de libre destinación y las cuotas de fiscalización que se recauden en la vigencia.

En este sentido si en la vigencia se reciben recursos de cuotas de fiscalización de vigencias anteriores, los mismos se incorporan al presupuesto del distrito o municipio y se giran a la contraloría, pero observando que con tales recursos no se supere el monto fijo para gastos de la contraloría establecido para la vigencia. Por ejemplo, una contraloría en la vigencia fiscal 2022 debió fijar su presupuesto de gastos, tomando el presupuesto definitivo que tuvo en el 2021 incrementándolo en 5.6% que era el mayor valor entre la inflación causada en 2021 (5.6%) y la esperada para 2022 (5%). De manera que los recursos de cuotas de fiscalización de vigencias anteriores se le giraran siempre y cuando con ello la contraloría no comprometa gastos con los cuales supere ese 5.6% en que debió incrementar su presupuesto.

6. *“De ser así ¿La contraloría tiene facultad legal directa para incorporar al presupuesto de la vigencia actual estos recursos?”*

La autonomía que la ley orgánica de presupuesto predica de las contralorías y demás secciones del presupuesto, no incluye la posibilidad de realizar adiciones al presupuesto de ingresos. Es de recordar que las contralorías no tienen presupuesto de ingresos, luego la adición de los mencionados recursos de requerirse, se hará al presupuesto de ingresos de la entidad territorial.

7. *“Si no tiene la facultad, ¿Cuál es el procedimiento legal para realizar dicha incorporación o devolución?”*

Los recursos se deben recibir en la tesorería de la entidad territorial, una vez verificado su recaudo se procederá a su incorporación en el presupuesto, así: si en el presupuesto de ingresos se habían estimado el recaudo de cuotas de fiscalización de vigencias anteriores, simplemente se afecta el presupuesto para evidenciar el recaudo. Por el contrario, si no se habían estimado recursos por este concepto, una vez recibidos, se procederá a su adición al presupuesto para lo cual se presentará proyecto de acto administrativo a la corporación administrativa, una vez la corporación autorice la adición, la misma se registrará en el presupuesto como recaudo efectivo de la vigencia.

Puede darse el caso, aunque no es lo correcto, que la cuota de fiscalización de vigencias anteriores se reciba directamente en las cuentas bancarias de la Contraloría, en este caso toda vez que para hacer uso del recursos se debe incorporar al presupuesto de ingresos de la entidad territorial, la contraloría procederá





a hacer el giro o devolución de los mismos a las cuentas que para el efecto disponga la entidad territorial, una vez la entidad territorial los reciba, procederá a su incorporación al presupuesto según como se señaló en el párrafo anterior. Para estas situaciones la contraloría y secretaría de hacienda pueden establecer un procedimiento expedito que no implique el traslado o devolución de los recursos para que después se le vuelvan a girar a la misma entidad, en todo caso los recursos deben quedar incluidos en el presupuesto de la entidad territorial.

8. *“¿Si se incorporan al presupuesto de ingresos los recaudos y estos impactan los límites establecidos por la Ley en el crecimiento presupuestal qué procede?”*

Como ya mencionamos los recursos de cuotas de fiscalización de vigencias anteriores, se incorporarán al presupuesto de ingresos de la entidad territorial en la vigencia en que efectivamente se recauden.

El giro de tales recursos a la contraloría departamental no tiene impacto en el límite toda vez que la cuota de fiscalización es adicional al porcentaje de ingresos corrientes de libre destinación para el que la ley no estableció un límite o monto específico, solo se debe tener en cuenta que el giro de estos recursos se hará sobre los montos efectivamente recaudados.

En el caso de las contralorías municipales y distritales su presupuesto de gastos es un monto fijo que crece cada año con la inflación causada o esperada y que se financia con los recursos de cuota de fiscalización e ingresos corrientes de libre destinación efectivamente recibidos en la vigencia. En este caso si se giran recursos provenientes de cuotas de fiscalización de vigencias anteriores y con los mismos la entidad compromete gastos que le hacen exceder el presupuesto de gastos fijado, incumplirá con el monto máximo de gastos que puede ejecutar y en consecuencia la entidad territorial, no solo la contraloría, incumplirá con los límites de gasto fijados por la Ley 617 de 2000 haciéndose acreedora a las sanciones y demás efectos que por este incumplimiento señala esta ley y que van desde la restricción para el acceso a recursos del crédito y apoyos financieros de la Nación, hasta sanciones disciplinarias, entre otros.

De conformidad con lo establecido en el artículo 19 de la Ley 617 de 2000 la entidad territorial que incumpla los límites de gasto, de cualquiera de las secciones presupuestales sujetas a ellos, deberán adelantar un programa de Saneamiento Fiscal y Financiero tendiente a alcanzar los límites previstos.

9. *“Si no se pueden incorporar ¿Qué procede con estos recursos?”*

Los recursos se deben incorporar al presupuesto y seran fuente para financiar los gastos de las contralorías tal y como lo señala la Ley 1416 de 2010.

En caso de que se reciban recursos de cuotas de fiscalización que no se alcancen a girar en la vigencia fiscal para que la contraloría departamental los ejecute, o que de girarse podrian llevar a que la contraloría municipal o distrital supere el presupuesto fijado para la vigencia, tales recursos al cierre de la vigencia fiscal se constituiran como recursos del balance, se incorporaran en el presupuesto y serviran de fuente para financiar el presupuesto de las contraloría en la vigencia en que se incorporan. Es decir, por ejemplo, si al





cierre de 2022 quedan recursos de cuotas de fiscalización pendientes de giro, los mismos constituyen recursos del balance se incorporan como tal en el presupuesto de ingresos de 2023 y servirán para financiar los gastos de la contraloría en dicha vigencia.

10. *“¿En qué casos específicos se deben devolver estos recursos al tesoro municipal o distrital o departamental?”*

Tal y como se mencionó en el numeral siete, si la contraloría territorial está recibiendo en sus cuentas directamente los recursos correspondientes a cuotas de fiscalización, es decir las entidades descentralizadas sujetas a control le pagan la cuota directamente a la Contraloría, esta debe proceder a devolver los recursos a la entidad territorial para que se proceda a su incorporación al presupuesto de la entidad territorial.

Adicionalmente si la Contraloría recibe en sus cuentas los recursos de cuotas de fiscalización que le gira la entidad territorial y no asume compromisos con cargo a los mismos, es decir quedan libres de afectación al cierre de la vigencia, tales recursos deben ser reintegrados a la tesorería de la entidad territorial para que se proceda a realizar el cierre presupuestal, generar los recursos del balance e incorporarlos en el presupuesto de la siguiente fiscal.

11. *“¿Deben las Contralorías discriminar en los presupuestos el ingreso correspondiente a cada uno de sus sujetos de control fiscal?”*

Las contralorías no tienen presupuesto de ingresos, en el presupuesto de la entidad territorial los ingresos se registran de acuerdo al concepto que los origina y se clasifican de la forma como lo establece el Estatuto Orgánico de Presupuesto, es decir la cuota de fiscalización se registra bajo esta denominación como un ingreso corriente tributario, de manera que no procede la discriminación del ingreso por contribuyente o aportante.

No significa lo anterior que no se pueda o no se deba llevar un registro de los contribuyentes de la cuota de fiscalización el cual además es necesario para llevar el control de su recaudo, sin embargo, no es el presupuesto la fuente o el instrumento para hacer tal registro.

12. *“En el caso de que un sujeto de control no efectuó el pago oportuno de la cuota de fiscalización estando dicho recurso presupuestado en la vigencia y de forma posterior se recauda en las siguientes vigencias fiscales ¿Cómo se podría incorporar dichos recursos para ser utilizados y cubrir el déficit generado respetando el techo presupuestal de la vigencia en la que ingresan los recursos?”*

El déficit se genera cuando se asumen compromisos de gasto por encima de los ingresos efectivamente recibidos en la vigencia, en este caso, el déficit debe ser incorporado en el presupuesto de la siguiente vigencia fiscal y se pagará con los recursos que se reciban en dicha vigencia.





Una vez se reciban los recursos de vigencias anteriores estos se incorporaran al presupuesto de la entidad territorial y se giraran a la contraloría para que con dichos recursos se sirva el deficit presupuestal generado en la vigencia anterior por no haberse recibido los recursos de la cuota.

INCAPACIDADES

Comenta que “Cuando las contralorías territoriales bajo su condición de empleador reconocen y pagan incapacidades por más de 3 días a un funcionario en una vigencia anterior, y después de iniciar el proceso de recobro ante la EPS, logran que se realice el desembolso de los recursos en la vigencia actual, toda vez que algunas contralorías pagan las incapacidades a los funcionarios sin afectar el presupuesto de gastos de esa vigencia y lo constituyen como una cuenta por cobrar a la respectiva EPS; posteriormente al recaudar los recursos no lo incorporan al presupuesto y cancelan la cuenta por cobrar:” y realiza varias consultas que se absuelven previas las siguientes consideraciones generales sobre el tema.

Los literales c) d) e) y f) del Decreto Ley 3135 de 1968, establecen que la entidad de Previsión social a la que se encuentre el afiliado el empleado público, efectuará el reconocimiento y pago del auxilio por enfermedad no profesional; el auxilio de maternidad y las indemnizaciones por accidente de trabajo y por enfermedad profesional.

En el mismo sentido los literales f) g) y h) del artículo 5 del Decreto Ley 1045 de 1978, prescriben que, las Entidades de Previsión, reconocerán y pagarán el auxilio por enfermedad, la indemnización por accidente de trabajo o enfermedad profesional y el auxilio por maternidad.

El parágrafo 1 del artículo 40 del Decreto 1406 de 1999, modificado por el artículo 1 del Decreto 2943 de 2013, compilado en el artículo 3.2.1.10 del Decreto 780 de 2016, aplicable tanto en el sector público como privado, establece que, los dos (2) primeros días de incapacidad originada por enfermedad general están a cargo del empleador, quien está obligado a cancelar el 100% del salario devengado al momento de la incapacidad y a partir del tercer (3) día están a cargo de las Empresas Promotoras de Salud, que cancela al trabajador, el 66.66% del salario devengado al momento de la incapacidad. El total de los días de incapacidad por enfermedad profesional están a cargo de las Administradoras de Riesgos Laborales.

Las licencias de maternidad y paternidad se reconocen con el 100% del salario devengado al momento del reconocimiento de éstas. Sobre el pago de las licencias de maternidad y paternidad, se pronunció el Ministerio de Salud, en la Circular Externa No. 24 de 2017, dirigida a afiliados cotizantes, aportantes, Entidades Promotoras de Salud, indicando que:

“El empleador o trabajador independiente, deberá efectuar el cobro de esta prestación económica ante la EPS o EOC, correspondiendo al empleador, adicionalmente, reconocer el valor de la licencia de maternidad directamente a la cotizante.”

El artículo 121 del Decreto Ley 19 de 2012, señala que, el trámite para el reconocimiento de incapacidades por enfermedad general y licencias de maternidad y paternidad a cargo del Sistema General de Seguridad





Social en Salud, deberá ser adelantado, de manera directa por el empleador ante las EPS y que en ningún caso puede ser trasladado al afiliado el trámite para obtener dicho reconocimiento.

El artículo 28 de la Ley 1438 de 2011, prescribe que, *“El derecho de los empleadores de solicitar a las Empresas Promotoras de Salud el reembolso del valor de las prestaciones económicas prescribe en el término de tres (3) años contados a partir de la fecha en que **el empleador hizo el pago correspondiente al trabajador.**”*

Las reglas para la expedición, reconocimiento y pago de las licencias de maternidad y de paternidad, reguladas en la Ley 2114 de 2021, así como de las incapacidades de origen común, las situaciones de abuso del derecho y el procedimiento que debe adelantarse ante estas, se encuentran en el Decreto 780 de 2016 *“por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Salud y Protección Social”*, que fue modificado y en algunos casos sustituido por el Decreto 1427 de 2022.

Ahora bien, aunque la normatividad vigente, NO impone la obligación al empleador de efectuar el pago de la totalidad de la incapacidad por enfermedad profesional o licencias de maternidad o paternidad, en la práctica, tanto los empleadores públicos como privados, cancelan directamente al trabajador el valor de estas prestaciones, teniendo en cuenta reiterada jurisprudencia de la Corte Constitucional, entre otras, sentencias T-1140 de 2016 y T-311 de 1996 que han expresado que, el *“pago de incapacidades laborales sustituye al salario durante el tiempo en que el trabajador permanece retirado de sus labores por enfermedad debidamente certificada, según las disposiciones legales. Entonces, no solamente se constituye en una forma de remuneración del trabajador, quien podrá recuperarse satisfactoriamente, como lo exige su dignidad humana, sin tener que preocuparse por reincorporarse de manera anticipada a sus actividades habituales con el objeto de ganar, por días laborados, su sustento y el de su familia.”*

Sobre el pago de la totalidad de la incapacidad por parte del empleador y su posterior recobro de conformidad con la normatividad vigente a la EPS, el Ministerio de Salud, se pronunció en oficio radicado bajo el No. 201611601553571 delo 29 de agosto de 2016, así:

“Teniendo en cuenta la previsión normativa del artículo 28 de la Ley 1438 de 2011, donde se establece que el empleador tiene el derecho de solicitar a las EPS el reembolso del pago de las prestaciones económicas y conforme a lo expuesto por la Corte Constitucional en la jurisprudencia antes reseñada, es dable concluir que la incapacidad tiene por objeto suplir el salario del trabajador que ha sido incapacitado, razón por la que resulta lógico que en cumplimiento de dicha premisa, sea el empleador quien realice el pago de la incapacidad, para que luego sea reconocida a este por la respectiva EPS, en los términos de lo previsto en el artículo 2.2.3.1 del Decreto 780 de 2016.”

Efectuadas las anteriores consideraciones, procedemos a dar respuesta a los interrogantes formulados, relacionados con la afectación presupuestal de las incapacidades y licencias de maternidad y paternidad.





13. *“¿El pago por concepto de incapacidades deberían afectar el presupuesto de gastos de las contralorías territoriales?”*

Si. En aplicación de los principios de legalidad del gasto público (artículos 345, 346 Constitución Política y 15 del Decreto 111 de 1996) y especialización del gasto (artículo 18 del Decreto 111 de 1996) se debe afectar la apropiación o rubro presupuestal “incapacidades y licencias de maternidad o paternidad”, que debió incorporarse en la sección presupuestal Contraloría del Presupuesto General del Departamento, Distrito o Municipio del que haga parte la contraloría, toda vez que tal y como se expuso, el empleador está obligado legalmente a cancelar los dos (2) primeros días de incapacidad por enfermedad general y en la práctica en atención a los conceptos emitidos por el Ministerio de Salud y Protección Social, fundamentados en el artículo 28 de la Ley 1438 de 2011 y en sentencias proferidas por la Corte Constitucional, los empleadores cancelan al trabajador el valor total de la incapacidad y tramitan el pago respectivo ante la EPS en donde se encuentre afiliado el empleado.

Previamente a la expedición del acto administrativo de reconocimiento y pago de las incapacidades o licencias de maternidad o paternidad, debe expedirse el correspondiente certificado de disponibilidad –CDP y registro presupuestal RP.

Así las cosas, en el Presupuesto de las contralorías territoriales deberá existir el rubro preciso para el pago de las incapacidades y licencias, que se incluirá con fundamento en las disposiciones transcritas que ordenan al empleador cancelar con sus recursos propios el 100% de los dos (2) primeros días de incapacidad y lo facultan para el pago del tercer día y subsiguientes de incapacidad correspondiente al 66.66% del valor del salario devengado por el empleado al comenzar la incapacidad, valor que debe ser reembolsado al empleador en el caso que nos ocupa, a la entidad territorial a la que pertenezca la Contraloría, por la EPS, de conformidad con la normatividad vigente.

Si la contraloría no cuenta con este rubro dentro de su presupuesto se sugiere hacer un traslado presupuestal, esto es reducir algún otro rubro del presupuesto de gastos de funcionamiento de la sección para que con ese monto que se reduce se acredite el rubro de incapacidades y licencias. Con esta operación no se incrementa el presupuesto de gastos de la sección, este se mantiene en los límites legalmente previstos, toda vez que, no se van a recibir ingresos adicionales para el pago de incapacidades o licencias de maternidad o paternidad ni éstas corresponden tampoco a un mayor gasto que deba realizar la entidad.

14. *“¿Debe la Contraloría Territorial incorporar en el presupuesto de la vigencia actual los recursos recaudados por concepto de recobro y ejecutarlos dentro de la misma vigencia?”*

Como la Contraloría Territorial es una sección del presupuesto de gastos que no tiene, como ninguna otra sección, presupuesto de ingresos, no es correcto señalar que debe incorporar en su presupuesto los recursos que le reintegre la EPS. Si recibe **excepcionalmente** en sus cuentas bancarias los recursos que por reintegro de incapacidades o de licencias de maternidad o de paternidad le gire la EPS, esos recursos tendrán una afectación y/o manejo contable y de tesorería más no presupuestal; lo anterior toda vez que el reintegro que por este concepto hace la EPS no constituye un recurso o ingreso nuevo o adicional para la





contraloría, sino la devolución de unos recursos que le pertenecen y que ejecutó en un gasto que no es propio de la entidad pero que la ley le ordena hacer con carácter temporal.

Sin perjuicio de lo anterior, si **excepcionalmente**, la contraloría territorial, recibe directamente los recursos de las EPS por concepto de reintegro de “*incapacidades o licencias de maternidad o paternidad*” en la vigencia fiscal en que se causaron o en la posterior, debe entregarlos o transferirlos al sector central departamental, distrital o municipal, según el caso.

Si la EPS gira los recursos a las Tesorerías Departamentales, Distritales o Municipales, la contraloría territorial puede solicitarle al departamento, distrito o municipio su reintegro, pues no se trata en este caso del giro de recursos adicionales con los cuales se podrían exceder los límites fijados por las Leyes 617 de 2000 y 1416 de 2010, sino de la devolución de unos recursos que pertenecen al órgano o sección presupuestal “Contraloría”, pues hace parte del giro o transferencia que en su momento le giró la administración central.

Ahora bien, teniendo en cuenta que, la Contraloría Territorial, canceló a medida que se iba causando y con la misma periodicidad de la nómina, los valores correspondientes a la incapacidad o a las licencias de maternidad o paternidad, una vez reciba del sector central, los reintegros de los recursos pagados por concepto de incapacidades o licencias de maternidad o paternidad, y estos estén disponibles en las cuentas de la Contraloría Territorial, puede reversar la operación presupuestal efectuada para realizar el reconocimiento, ajustando el CDP y RP expedidos con cargo al *rubro de incapacidades y licencias*, reduciendo la obligación y el compromiso afectados en el mismo monto de los recursos recibidos, liberando la apropiación presupuestal que queda disponible para restituir o reintegrar nuevamente el rubro presupuestal que se redujo para crear y acreditar el rubro “*incapacidades y licencias*” y con cargo al cual, se podrán asumir gastos que correspondan al objeto y funciones propias de la sección presupuestal.

Si la Contraloría no cuenta con este rubro dentro de su presupuesto se sugiere hacer un traslado presupuestal, lo ideal sería de la apropiación para salarios, esto es reducir algún otro rubro del presupuesto de gastos de funcionamiento de la sección para que con ese monto que se reduce se acredite el rubro de incapacidades y licencias. Con esta operación no se incrementa el presupuesto de gastos de la sección, este se mantiene en los límites legalmente previstos, toda vez que, no se van a recibir ingresos adicionales para el pago de incapacidades o licencias de maternidad o paternidad ni éstas corresponden tampoco a un mayor gasto que deba realizar la entidad.

15. *En caso de que exista este deber por parte de las contralorías territoriales, ¿cuál es el procedimiento para aprobar la incorporación de dichos recursos?*

Con la respuesta dada a las preguntas propuestas en los numerales 7 y 14 se absuelve esta inquietud.





16. *“¿Si al incorporar los recursos se supera el límite presupuestal establecido por la ley que deberían hacer las contralorías?”*

Mientras no haya reintegro de los recursos por parte de la EPS y la Contraloría no pueda disponer nuevamente de los recursos, no se pueden hacer los ajustes al presupuesto de gastos sugeridos en el párrafo anterior, por lo que es importante que todo el procedimiento señalado se realice durante una misma vigencia fiscal, pues de no ser así al cierre de la vigencia la Contraloría Territorial deberá reflejar la ejecución del gasto por *incapacidades y licencias* con cargo a sus recursos propios y cuando en vigencias posteriores se realice el reintegro de los recursos por parte de la EPS a la entidad territorial, es imposible que se incluyan en la transferencia de la vigencia siguiente a su ejecución, sin exceder con ello el límite de gastos que para cada vigencia fiscal les permite las Leyes 617 de 2000 y 1416 de 2010, según corresponda.

17. *¿Si los recursos por recobro de incapacidades de vigencias anteriores, no se deben incorporar al presupuesto de la vigencia en que se recaudaron (una posterior) debe efectuarse la devolución al tesoro público?”*

Tal y como se mencionó en la respuesta al numeral 14 si **excepcionalmente**, la contraloría Territorial, recibe directamente los recursos de las EPS por concepto de reintegro de *“incapacidades o licencias de maternidad o paternidad”* en la vigencia fiscal en que se causaron o en la posterior, debe entregarlos o transferirlos al sector central departamental, distrital o municipal, según el caso.

Finalmente y como quiera que la situación expuesta en relación con el pago de las incapacidades y licencias no es exclusiva de la contraloría, sino que puede presentarse en cualquier sección que ejecute gastos de personal, se sugiere indagar si la administración central tiene un procedimiento dispuesto para estos casos, de no tenerlo sería recomendable que la autoridad presupuestal de la entidad territorial lo implemente para que se aplique en todas las secciones presupuestales, dependiendo de las particularidades de cada una de ellas.

FALLOS CON RESPONSABILIDAD FISCAL Y DE PROCESOS ADMINISTRATIVOS SANCIONATORIOS FISCALES

Antes de dar respuesta a los interrogantes formulados en los numerales 18, 19, 20 y 21 relacionados con los fallos de responsabilidad fiscal y 22, 23, 24 y 25 relacionado con los procesos administrativos sancionatorios fiscales, se hace necesario efectuar las siguientes consideraciones frente a la destinación y afectación presupuestal de los recursos recaudados **excepcionalmente** por las contralorías territoriales por fallos de responsabilidad fiscal proferidos dentro de procesos administrativos sancionatorios y multas y sanciones pecuniarias impuestas dentro de éstos.

En relación con el procedimiento administrativo sancionatorio fiscal, establece el Decreto Legislativo 403 de 2020 en el Título IX denominado *“Procedimiento Administrativo Sancionatorio”*, que debe ser aplicado por la Auditoría General de la República y las Contralorías del país, sin embargo, en este Título no se hace alusión a la forma de tramitación de tal procedimiento. Al respecto, el artículo 88 *ibidem* señala que, el procedimiento





administrativo sancionatorio fiscal se tramitará en lo no previsto por este decreto, por lo dispuesto en la Parte Primera, Título III, Capítulo III del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo –CPACA–.

En los artículos 78, 79, 80, 81, 82, 83, 84, 87 y 88 del Decreto 403 de 2020 se señala: la naturaleza del proceso, los funcionarios competentes, el campo de aplicación, las conductas sancionables, los tipos de sanciones a imponer, los criterios para imponer las sanciones, la graduación de las sanciones y el trámite del proceso.

En relación con la destinación de los recursos recaudados por las contralorías territoriales, como consecuencia de los Fallos de Responsabilidad Fiscal y de las multas pecuniarias impuestas dentro de los procesos administrativos sancionatorios fiscales, se hace necesario tener en cuenta que, el artículo 3 de la Ley 617 de 2000 (norma orgánica de presupuesto) establece que los gastos de funcionamiento de las ET deben financiarse con sus ICLD, definiendo que “*los ingresos corrientes son los tributarios y los no tributarios, de conformidad con lo dispuesto en la ley orgánica de presupuesto*” y que son ingresos corrientes de libre destinación- ICLD “*los ingresos corrientes excluidas las rentas de destinación específica, entendiendo por estas las destinadas por ley o acto administrativo a un fin determinado.*”

En la normatividad vigente no existe disposición legal que haya asignado destinación específica a los recursos recaudados por las contralorías territoriales en cumplimiento de fallos de responsabilidad fiscal por afectación del patrimonio público de ET.

No obstante, para establecer si esos recursos son de libre destinación, o destinación específica, deberán consultarse los actos administrativos expedidos por las ET (ordenanzas o acuerdos).

Así las cosas, de conformidad con lo prescrito en el artículo 27 del Decreto 111 de 1996, los recursos recaudados por las contralorías territoriales, como consecuencia de los Fallos de Responsabilidad Fiscal y sanciones pecuniarias impuestas dentro de procesos administrativos fiscales sancionatorios, entregados a las entidades territoriales, para resarcir el daño causado al patrimonio público de éstas, deberán ser incorporado en el presupuesto de la respectiva entidad en el rubro de ingresos corrientes no tributarios. Si **excepcionalmente** son recaudados por las contralorías territoriales, deben transferirse al nivel central para que ingresen a las cuentas del tesoro público departamental, distrital o municipal.

Si los recursos recibidos no tienen destinación específica (determinada por ordenanza o acuerdo) son de libre destinación y podrán financiar en la vigencia en que se causen, gastos de funcionamiento o inversión, si tienen destinación específica, solo podrán utilizarse para financiar gasto que corresponda a la destinación que se le haya otorgado al recurso en la Ordenanza o Acuerdo.





Efectuadas las anteriores consideraciones procedemos a dar respuesta a los interrogantes formulados, así:

FALLOS CON RESPONSABILIDAD FISCAL

Señala que “Cuando una contraloría emite un fallo con responsabilidad fiscal debidamente ejecutoriado, es obligación del responsable fiscal efectuar el pago para el resarcimiento del daño ocasionado al erario, al respecto surgen las siguientes inquietudes”:

18. *“Cuando por cualquier circunstancia, la contraloría territorial recibe en sus cuentas bancarias recursos provenientes del pago de fallos con responsabilidad fiscal para el resarcimiento del daño, dicha contraloría tiene la obligación de reintegrar esos recursos al tesoro público, entonces, ¿Cuál es el procedimiento para realizar dicho reintegro?”*

Tal y como lo hemos manifestado en varios apartados del documento, la contraloría no tiene presupuesto de ingresos, de manera que, si recibe directamente los recursos provenientes de los fallos de responsabilidad fiscal y multas pecuniarias impuestas en procedimientos administrativos sancionatorios fiscales, en la vigencia fiscal en que se causaron o en la posterior a la que se causaron, debe entregarlos o transferirlos al Tesoro Departamental, Distrital o Municipal, según el caso. El Procedimiento para entregarlos será el dispuesto por la tesorería territorial.

19. *“¿La contraloría territorial puede realizar erogaciones frente a los recursos depositados por concepto de pagos de procesos con responsabilidad fiscal?”*

Como la Contraloría Territorial es una sección del presupuesto de gastos que no tiene, como ninguna otra sección, presupuesto de ingresos y le son aplicables los principios y reglas que rigen el Presupuesto Público, entre otros, el de legalidad del gasto público, NO es posible que en ejercicio de la autonomía presupuestal de que trata el artículo 110 del Decreto 111 de 1996, comprometa y ejecute gastos contra esos recursos, que tal y como se expuso anteriormente, son de propiedad de las entidades territoriales y deben ser transferidos al Tesoro Departamental, Distrital o Municipal e incorporados de conformidad con lo previsto en el artículo 27 del Decreto 111 de 1996, en los Presupuestos Generales de los Departamentos, Distritos o Municipios, en el rubro de ingresos corrientes no tributarios.

Si los recursos recibidos no tienen destinación específica (determinada por ordenanza o acuerdo) son de libre destinación y podrán financiar en la vigencia en que se causen, gastos de funcionamiento o inversión, de conformidad con el Plan de Desarrollo de la entidad territorial, en los diferentes sectores de inversión, según definan las administraciones territoriales, en ejercicio de la competencia a ellas conferida en el artículo 287 de la Constitución Política.

20. *“¿Cuáles son las consecuencias legales en caso de que se realicen dichas erogaciones?”*

Al tenor de lo prescrito en el artículo 6 de la Constitución Política, los servidores públicos son responsables ante las autoridades por infringir la Constitución y la Ley y por omisión o extralimitación de sus funciones.



De conformidad con lo prescrito en los artículos 121 y 123 de la Constitución Política ninguna autoridad del estado podrá ejercer funciones distintas de las que le atribuyen la Constitución y la Ley y los servidores públicos ejercerán sus funciones en la forma prevista en la Constitución, la Ley y el reglamento.

El artículo 124 de la Constitución Política, establece que, “*La ley determinará la responsabilidad de los servidores públicos y la manera de hacerla efectiva.*”

En consecuencia, si servidores públicos de las Contralorías Territoriales, ejecutan recursos **excepcionalmente**, recaudados que legalmente, deben ser incorporados en los Presupuestos de los departamentos, distritos o municipios en los que la Contraloría hace parte como órgano o sección presupuestal, serán responsables ante las autoridades respectivas, por infringir las normas orgánicas de presupuesto y las que gobiernan el ejercicio de la función pública, o por extra limitarse en el ejercicio de sus funciones y serán objeto de las sanciones disciplinarias, fiscales y penales que la normatividad vigente señale, dentro de los procesos disciplinarios, fiscales o penales, que se inicien para demostrar su responsabilidad, en los que en cada una de las etapas procesales podrán ejercer su derecho de defensa y contradicción.

21. “¿Tendría la Contraloría Territorial que abrir una cuenta específica para el recaudo de estos recursos y posteriormente que destino se le daría a dichos recursos?”

Se reitera que, como las contralorías territoriales, son un órgano o sección presupuestal del presupuesto de gastos de los departamentos, distritos o municipios que NO tienen presupuesto de ingresos, NO es dable que recaude recursos por concepto alguno; por lo tanto, NO debe aperturar cuenta alguna.

PROCESOS ADMINISTRATIVOS SANCIONATORIOS FISCALES

Comenta que “Una vez emitido un acto administrativo sancionatorio que contiene una multa pecuniaria debidamente ejecutoriada, por parte de una contraloría territorial, el sancionado debe efectuar el pago de la sanción. Si la contraloría tiene fondo de bienestar social, estos recursos se transfieren para actividades de bienestar para los funcionarios; sin embargo, para las contralorías que no tienen conformados dichos fondos y no existe disposición alguna emanada de las corporaciones públicas territoriales (Ordenanza o Acuerdo) que disponga la destinación de estos recursos,”

Al respecto consulta:

22. “¿Las contralorías territoriales deben abrir una cuenta específica para el recaudo de los recursos provenientes por concepto de sanciones impuestas a las personas sancionadas?”

Tal y como mencionamos en la respuesta al numeral 21 y en otros apartados del documento, como las contralorías territoriales, son un órgano o sección del presupuesto de gastos de los departamentos, distritos o municipios que NO tienen presupuesto de ingresos, NO es dable que recaude recursos por concepto alguno; por lo tanto, NO debe aperturar cuenta alguna.



23. *“¿Si no existe dicha obligación en dónde deben depositarse las sanciones impuestas por las Contralorías Territoriales? ¿deben depositarse al tesoro público del nivel territorial pertinente?”*

Tal y como se ha expresado anteriormente, en relación con otros recursos, las multas impuestas por las contralorías territoriales deben depositarse en el Tesoro Departamental, Distrital o Municipal según corresponda y esos recursos deben incorporarse, en los Presupuestos Generales de los Departamentos, Distritos o Municipios, en el rubro de ingresos corrientes no tributarios.

24. *“¿Las contralorías territoriales que no poseen fondos de bienestar, pueden realizar erogaciones frente a los recursos depositados por concepto de pago de sanciones derivadas de procesos administrativos sancionatorios fiscales?”*

No, por cuanto esos recursos son de propiedad del departamento, distrito o municipio, que deben ser recaudados por el Tesoro Departamental, Distrital o Municipal e incorporados de conformidad con lo previsto en el artículo 27 del Decreto 111 de 1996, en los Presupuestos Generales de los Departamentos, Distritos o Municipios, en el rubro de ingresos corrientes no tributarios. La autonomía presupuestal que tiene la Contraloría, está circunscrita a contratar y comprometer y ordenar el gasto **en desarrollo de las apropiaciones incorporadas en la respectiva sección** y NO puede hacerse extensiva a los recursos recaudados **excepcionalmente**, por esos órganos de control, recursos que NO hacen parte de la apropiación incorporada para ese órgano o sección presupuestal en el Presupuesto General de los Departamentos, Distritos o Municipios, y que deben ser transferidos al Tesoro Departamental, Distrital o Municipal, puesto que, las contralorías al igual que las demás secciones presupuestales, carecen de presupuesto de ingresos.

25. *“¿Cuáles son las consecuencias legales en caso de que se realicen dichas erogaciones de no ser permitidas?”*

Tal y como se expuso en la respuesta al interrogante formulado en el numeral 20, de conformidad con lo prescrito en los artículos 121 y 123 de la Constitución Política la función pública es reglada; los servidores públicos son responsables ante las autoridades por infringir la Constitución y la Ley y por omisión o extralimitación de sus funciones (artículo 6 de la Constitución Política); la responsabilidad de los servidores públicos que infrinjan la Constitución y la Ley y la manera de hacerla efectiva debe estar determinada en la Ley (art. 124 de la Constitución Política).

Por las razones expuestas, en el evento en que, los servidores públicos ejecuten recursos **excepcionalmente**, recaudados que legalmente, deben ser transferidos o consignados en el Tesoro Público Departamental, Distrital o Municipal, e incorporados en los Presupuestos de los departamentos, distritos o municipios en los que la contraloría hace parte como órgano o sección presupuestal, serán responsables ante las autoridades respectivas, por infringir las normas orgánicas de presupuesto y las que gobiernan el ejercicio de la función pública, o por extra limitarse en el ejercicio de sus funciones y serán objeto de las sanciones disciplinarias, fiscales y penales que la normatividad vigente señale, dentro de los procesos





disciplinarios, fiscales o penales, que se inicien para demostrar su responsabilidad, en los que en cada una de las etapas procesales podrán ejercer su derecho de defensa y contradicción.

CIERRE PRESUPUESTAL (Presupuesto – Contabilidad – Tesorería)

Comenta que “Actualmente, no existe unidad de criterios por parte de algunas contralorías territoriales para realizar los cierres presupuestales al finalizar la vigencia, de tal suerte que se puedan determinar con claridad excedentes o faltantes, y con ello proceder a los reintegros que sean del caso al tesoro público, por lo cual se hace necesario aclarar los siguientes interrogantes:”

26. *“¿Cuál es el marco legal del procedimiento que determina el cierre presupuestal de la vigencia (presupuesto – contabilidad – tesorería) por parte de las contralorías territoriales?”*

El marco legal del procedimiento que determina el cierre presupuestal de la vigencia por parte de las contralorías territoriales, lo puede establecer el estatuto orgánico de presupuesto del ente territorial, las disposiciones generales que hacen parte de la ordenanza o acuerdo mediante el cual se expidió el presupuesto de rentas y gastos del ente territorial para la vigencia fiscal correspondiente y las demás disposiciones que se hayan emitido respecto al tema por parte del departamento, distrito o municipio y que apliquen a todas las secciones del presupuesto.

27. *“¿Es pertinente afirmar que se genera un superávit presupuestal en las contralorías territoriales cuando quedan recursos sin ejecutar o comprometer?”*

Como se ha mencionado múltiples veces en este documento, las contralorías territoriales son una sección en el presupuesto de gastos de la entidad territorial, por lo tanto, no tienen presupuesto de ingresos, en consideración, a que son ejecutores de las apropiaciones que le son aprobadas por la corporación administrativa, dentro del límite de gastos de las contralorías departamentales y el monto fijo de gastos establecido para las contralorías distritales y/o municipales en la Ley 1416 de 2010.

El presupuesto de rentas y recursos de capital lo recauda y administra el sector central de la entidad territorial, a través de la secretaría de hacienda o quien haga sus veces.

Para establecer la situación presupuestal se debe tener en cuenta los ingresos efectivamente recaudados del presupuesto de la vigencia, restando todos los pagos de las apropiaciones de la vigencia, las cuentas por pagar y las reservas constituidas al 31 de diciembre, que realicen las diferentes secciones que hacen parte del presupuesto del ente territorial, función que la debe cumplir la secretaría de hacienda del ente territorial o quien haga sus veces.

Por lo tanto, no se puede señalar que en las contralorías territoriales se genera un superávit presupuestal cuando quedan recursos sin ejecutar o comprometer, porque, lo que resulta son unas apropiaciones no comprometidas por los organismos de control fiscal, las cuales expiran al 31 de diciembre y, consecuencia, no podrán comprometerse, adicionarse, transferirse ni contracreditarse.



Ahora bien, si estos organismo de control tienen pagaduría y la tesorería de la administración central le gira el recurso de acuerdo al programa anual mensualizado de caja – PAC aprobado para estas secciones, con el fin de que efectúen directamente el pago de sus obligaciones, los recursos que al final de la vigencia le queden en las cuentas bancarias y no estén respaldando cuentas por pagar, reservas presupuestal y recaudos a favor de terceros, deben ser devueltos a la tesorería de la administración central del ente territorial a más tardar en la fecha establecida en sus disposiciones presupuestales, sin que tenga que realizarse ninguna operación presupuestal.

28. *“En algunas ocasiones los ingresos aprobados para las contralorías territoriales no son transferidos en tiempo, no obstante, al haber sido aprobados son comprometidos para cumplir con obligaciones, tales como gastos de nómina y servicios públicos entre otros. Si al cierre de la correspondiente vigencia fiscal, estos recursos no han ingresado, ¿Se podrían constituir cuentas por pagar, reservas presupuestales, etc. ¿Y por que conceptos?”*

Las corporaciones administrativas (asambleas o concejos) no les aprueban ingresos a las contralorías territoriales, porque no tiene presupuesto de rentas, les aprueban un presupuesto de gastos en consideración a que son ejecutores de apropiaciones.

El pago de las obligaciones de estos organismos de control, se deben realizar de acuerdo con el programa anual mensualizado de caja – PAC aprobado para estas secciones presupuestales y se sujetarán a los montos establecido en él.

Por lo tanto, si algunas contralorías territoriales tienen pagaduría, para que efectúen directamente el pago de sus obligaciones, el giro de los recursos por parte de la tesorería de la administración central territorial se debe realizar respetando y de acuerdo con lo establecido en el PAC aprobado para estos organismos de control fiscal y en el manual de tesorería que debe haber expedido la secretaria de hacienda para el manejo de este instrumento financiero.

Si al cierre de la correspondiente vigencia fiscal resultan compromisos y obligaciones a cargo de las contralorías territoriales no pagadas al final de la vigencia fiscal, las cuales están respaldadas financieramente con recursos en la tesorería de la administración central, el organismo de control debe constituir las correspondientes reservas presupuestales y cuentas por pagar.

29. *“¿Si a partir de la situación señalada anteriormente se genera un déficit presupuestal, cuál sería el tratamiento de los recursos que ingresan en la siguiente vigencia de manera posterior al cierre correspondiente al presupuesto donde se comprometieron los recursos mencionados?”*

En la situación descrita anteriormente, se genera un déficit presupuestal en las contralorías territoriales, si al 31 de diciembre resultan compromisos y obligaciones asumidos por estos organismos de control fiscal que no fueron pagadas, las cuales no están respaldadas financieramente con recursos en la tesorería de la administración central, por lo tanto, estos organismos deben constituir el déficit respectivo.





30. “¿Si no se pueden reservar estos recursos, que deben hacer las contralorías territoriales para reconocer dichas obligaciones?”

Para pagar el déficit presupuestal generado en la vigencia fiscal anterior, se deben efectuar los traslados al anexo del decreto de liquidación que no modifiquen el monto total de los gastos le fueron aprobado por la corporación administrativa a las contralorías territoriales que se encuentren en esta situación, mediante resolución del jefe del organismo de control fiscal, o sea, el contralor territorial respectivo, para incluir en el presupuesto el déficit constituido.

LITIGIOS Y DEMANDAS CONTRA DE LAS CONTRALORÍAS TERRITORIALES.

Manifiesta que “Actualmente existen controversias judiciales en contra de algunas contralorías territoriales, éstas pueden provisionar contablemente recursos para atender las demandas en caso de que el fallo sea a favor del demandante.

No obstante estas provisiones, no pueden apropiar recursos presupuestalmente hasta que el fallo quede ejecutoriado. Así las cosas, cuando dichos fallos se materializan, las contralorías deben destinar los recursos en el presupuesto para asumir estas obligaciones a más tardar diez (10) meses después de emitido el fallo, pero teniendo en cuenta que sus presupuestos se encuentran ajustados a los gastos de funcionamiento, no cuentan con recursos suficiente para asumir dichas obligaciones, por lo tanto, es necesario aclarar los siguientes interrogantes”:

31. “¿Cuándo una contraloría territorial determina que es alto el riesgo de que los litigios sean fallados en contra y se registran en la cuenta provisiones contables, debería apropiar recursos aun cuando no existe un fallo en contra?”

La Ley 448 de 1998 ordena a las entidades territoriales la creación de un Fondo de Contingencias, con el objeto de atender las obligaciones contingentes entendiendo como tal, “*las obligaciones pecuniarias sometidas a condición*”, así el parágrafo del artículo 6, agregado por el artículo 90 de la Ley 1955 de 2019 establece:

“Parágrafo. Las entidades territoriales y sus descentralizadas deberán crear su propio fondo de contingencias; para tal efecto determinarán las metodologías de valoración según el tipo de pasivo contingente previsto en el artículo 3o de la Ley 819 de 2003, las condiciones de cada entidad y deberán incluir en sus presupuestos de servicio de deuda, las apropiaciones necesarias. Los aportes realizados al Fondo se entenderán ejecutados una vez transferidos al mismo y sólo podrán ser reembolsados al presupuesto de la entidad aportante como recursos de capital cuando se verifique en forma definitiva la no realización de los riesgos previstos.

La aprobación y seguimiento de las valoraciones de las que trata el presente parágrafo solamente se efectuarán por parte de la Dirección General de Crédito Público y Tesoro Nacional cuando los aportes al fondo de contingencias de las entidades estatales se deriven de contingencias





relacionadas con riesgos contractuales, providencias que impongan condenas o aprueben conciliaciones, y garantías, en los casos en los que se cuente con participación de recursos públicos de orden nacional y/o haya asunción de obligaciones contingentes por parte de la Nación o las entidades descentralizadas del orden nacional” (subrayado fuera de Texto)

De acuerdo con lo señalado en este artículo, las entidades territoriales deben construir sus propias metodologías para valorar sus obligaciones pecuniarias sometidas a condición, es decir aquellas en virtud de las cuales se estipula el pago de una suma determinada o determinable a partir de factores identificados, por la ocurrencia de un hecho fortuito o incierto, según las condiciones de cada entidad y el tipo de pasivo contingente mencionado en el artículo 3 de la Ley 819 de 2003 que establece:

“Artículo 3o. Pasivos Contingentes. Las valoraciones de los pasivos contingentes nuevos que resulten de la celebración de operaciones de crédito público, otros contratos administrativos y sentencias y conciliaciones cuyo perfeccionamiento se lleve a cabo con posterioridad a la entrada en vigencia de la Ley 448 de 1998, serán aprobadas por la Dirección General de Crédito Público del Ministerio de Hacienda y Crédito Público y se manejarán de acuerdo con lo establecido en dicha ley. La valoración de los pasivos contingentes perfeccionados con anterioridad a la vigencia de la citada Ley 448 de 1998, será realizada por el Departamento Nacional de Planeación, con base en procedimientos establecidos por esta entidad.” (subrayado fuera de texto)

De forma que los pasivos contingentes se pueden originar en la celebración de contratos administrativos, operaciones de crédito público y sentencias y conciliaciones, en estos casos las contingencias se generan por el riesgo de ocurrencia de cualquiera de los siguientes hechos, entre otros:

- Para contratos administrativos: que la entidad territorial deba cubrir la garantía otorgada en procesos de contratación para el desarrollo de proyectos con participación privada. por ejemplo, concesiones.
- Para operaciones de crédito público: que la entidad territorial deba cubrir una garantía otorgada a un tercero, por ejemplo, a una de sus entidades descentralizadas, en contratos de crédito.
- En sentencias y conciliaciones: que pierda un juicio, litigio o demanda y a consecuencia de ello deba pagarse una suma de dinero a un tercero.

Así mismo, el artículo 194 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso (Ley 1437 de 2011) señala:

“Artículo 194. Aportes al Fondo De Contingencias. Todas las entidades que constituyan una sección del Presupuesto General de la Nación, deberán efectuar una valoración de sus contingencias judiciales, en los términos que defina el Gobierno Nacional, para todos los procesos judiciales que se adelanten en su contra.





Con base en lo anterior, las mencionadas entidades deberán efectuar aportes al Fondo de Contingencias de que trata la Ley 448 de 1998, o las normas que la modifiquen o sustituyan, en los montos, condiciones, porcentajes, cuantías y plazos que determine el Ministerio de Hacienda y Crédito Público con el fin de atender, oportunamente, las obligaciones dinerarias contenidas en providencias judiciales en firme.

Esta disposición también se aplicará a las entidades territoriales y demás descentralizadas de todo orden obligadas al manejo presupuestal de contingencias y sometidas a dicho régimen de conformidad con la Ley 448 de 1998 y las disposiciones que la reglamenten.

... ." (Subrayado fuera de texto)

Valoradas las contingencias por parte de los órganos que constituyan una sección del presupuesto general de la entidad territorial, se determinará el monto, condiciones, porcentajes, cuantías y plazos de los recursos que para cada una de ellas se provisionará en el fondo de contingencias que haya creado para el efecto la entidad territorial.

Las entidades territoriales deberán incluir en sus presupuestos de servicio de deuda (sección presupuestal – servicio de deuda) las apropiaciones necesarias para realizar los aportes al fondo de contingencias, las cuales se entenderán ejecutadas una vez transferidos al mismo.

Los aportes realizados al fondo de contingencias solamente podrán ser reembolsados al presupuesto de la entidad territorial aportante como recursos de capital, cuando se compruebe en forma definitiva la no realización de los riesgos previstos.

Por ejemplo, en el caso de sentencias y conciliaciones, una vez admitida la demanda se debe establecer la posibilidad de que esta se falle en contra de la administración, cuantificar esta posibilidad, valorarla de acuerdo con las metodologías que haya establecido la entidad y provisionar recursos en el Fondo de Contingencias, de manera que de fallarse la sentencia en contra, la entidad territorial la pagará con cargo a este.

Caso distinto ocurre con el rubro de sentencias y conciliaciones sobre el que el Estatuto Orgánico de Presupuesto (Decreto 111 de 1996) dispone:

“Artículo 45. Los créditos judicialmente reconocidos, los laudos arbitrales y las conciliaciones se presupuestarán en cada sección presupuestal a la que corresponda el negocio respectivo y con cargo a sus apropiaciones se pagarán las obligaciones que se deriven de éstos.

Será responsabilidad de cada órgano defender los intereses del Estado, debiendo realizar todas las actuaciones necesarias en los procesos y cumplir las decisiones judiciales, para lo cual el jefe de cada órgano tomará las medidas conducentes.





En caso de negligencia de algún servidor público en la defensa, de estos intereses y en el cumplimiento de estas actuaciones, el juez que le correspondió fallar el proceso contra el Estado, de oficio, o cualquier ciudadano, deberá hacerlo conocer del órgano respectivo para que se inicien las investigaciones administrativas, fiscales y/o penales del caso.

Además, los servidores públicos responderán patrimonialmente por los intereses y demás perjuicios que se causen para el Tesoro Público como consecuencia del incumplimiento, imputables a ellos, en el pago de estas obligaciones.

Notificado el acto administrativo que ordena el pago de las obligaciones de que trata este artículo y encontrándose el dinero a disposición del beneficiario o apoderado, según el caso, no se causarán intereses. Si transcurridos 20 días el interesado no efectuó el cobro, las sumas a pagar se depositarán en la cuenta depósitos judiciales a órdenes del respectivo juez o el tribunal o a favor de él o los beneficiarios (Ley 179/94, artículo 65)” (subrayado fuera de texto)

A su vez el párrafo transitorio del artículo 194 de la Ley 1437 de 2011 señala:

“Parágrafo Transitorio. La presente disposición no se aplica de manera inmediata a los procesos judiciales que a la fecha de la vigencia del presente Código se adelantan en contra de las entidades públicas. La valoración de su contingencia, el monto y las condiciones de los aportes al Fondo de Contingencias, se hará teniendo en cuenta la disponibilidad de recursos y de acuerdo con las condiciones y gradualidad definidos en la reglamentación que para el efecto se expida.

No obstante lo anterior, en la medida en que una contingencia se encuentre debidamente provisionada en el Fondo de Contingencias, y se genere la obligación de pago de la condena, este se hará con base en el procedimiento descrito en el artículo siguiente. Los procesos cuya condena quede ejecutoriada antes de valorar la contingencia, se pagarán directamente con cargo al presupuesto de la respectiva entidad, dentro de los doce (12) meses siguientes a la ejecutoria de la providencia, previa la correspondiente solicitud de pago.

Las entidades priorizarán, dentro del marco de gasto del sector correspondiente, los recursos para atender las condenas y para aportar el Fondo de Contingencias según la valoración que se haya efectuado.” (Subrayado fuera de texto)

“Artículo 195. Trámite para el pago de condenas o conciliaciones. El trámite de pago de condenas y conciliaciones se sujetará a las siguientes reglas:

1. Ejecutoriada la providencia que imponga una condena o apruebe una conciliación cuya contingencia haya sido provisionada en el Fondo de Contingencias, la entidad obligada, en un plazo máximo de diez (10) días, requerirá al Fondo el giro de los recursos para el respectivo pago.





2. El Fondo adelantará los trámites correspondientes para girar los recursos a la entidad obligada en el menor tiempo posible, respetando el orden de radicación de los requerimientos a que se refiere el numeral anterior.

3. La entidad obligada deberá realizar el pago efectivo de la condena al beneficiario, dentro de los cinco (5) días siguientes a la recepción de los recursos.

4. Las sumas de dinero reconocidas en providencias que impongan o liquiden una condena o que aprueben una conciliación, devengarán intereses moratorios a una tasa equivalente al DTF desde su ejecutoria. No obstante, una vez vencido el término de los diez (10) meses de que trata el inciso segundo del artículo 192 de este Código o el de los cinco (5) días establecidos en el numeral anterior, lo que ocurra primero, sin que la entidad obligada hubiese realizado el pago efectivo del crédito judicialmente reconocido, las cantidades líquidas adeudadas causarán un interés moratorio a la tasa comercial.

La ordenación del gasto y la verificación de requisitos de los beneficiarios, radica exclusivamente en cada una de las entidades, sin que implique responsabilidad alguna para las demás entidades que participan en el proceso de pago de las sentencias o conciliaciones, ni para el Fondo de Contingencias. En todo caso, las acciones de repetición a que haya lugar con ocasión de los pagos que se realicen con cargo al Fondo de Contingencias, deberán ser adelantadas por la entidad condenada.

...”

Estas disposiciones en armonía con el principio de legalidad del gasto fijan la obligatoriedad de incluir en el presupuesto y con cargo a la sección donde se originó el proceso, las sentencias, laudos y conciliaciones judicialmente reconocidas, para las que no se estableció previamente la valoración y provisión en el Fondo de Contingencias.

En resumen, el pago de una sentencia judicial y/o conciliación procederá con cargo al Fondo de Contingencias si sobre el proceso fallado en contra se había hecho una valoración previa estimando las probabilidades de que el resultado fuera adverso a la sección del presupuesto general de la entidad territorial y se provisionaron recursos en el Fondo para su eventual pago. Ejecutoriada la providencia que imponga una condena o apruebe una conciliación cuya contingencia haya sido provisionada en el fondo de contingencia, para su pago se debe tener en cuenta el trámite establecido en el artículo 195 de la Ley 1437 de 2011.

Por el contrario, si se trata de sentencias y conciliaciones que no contaban con una valoración previa y por lo tanto, no se estableció una provisión para su pago con cargo al Fondo de Contingencias, éstas se pagarán con cargo al rubro de Sentencias y Conciliaciones de la sección presupuestal donde se originó la demanda de que trata el artículo 45 del Decreto 111 de 1996.





Por lo tanto, una vez admitida la demanda en contra de una contraloría territorial cuya entidad territorial tiene creado su propio fondo de contingencias con las respectivas metodologías de valoración y se establece que es alto el riesgo de que los litigios fallen en su contra, la contraloría podría efectuar las valoraciones correspondientes y realizar los aportes al fondo de contingencias, solicitando a la entidad territorial incluir previamente en el presupuesto de la sección de servicio de la deuda las apropiaciones necesarias, con el fin de provisionar los recursos para su eventual pago, los cuales una vez transferidos al fondo se entienden ejecutados presupuestalmente y no afectarían el límite de gasto de las contralorías departamentales ni el monto fijo de gastos de las contralorías distritales y/o municipales, establecidos en la Ley 1416 de 2010.

Ahora bien, si la entidad territorial no tiene creado el fondo de contingencias y por lo tanto tampoco las metodologías de valoración, los litigios en contra de la contraloría territorial, se presupuestarán en el rubro de sentencias y conciliaciones de esta sección presupuestal, en la vigencia fiscal en la cual exista la posibilidad que se falle en su contra el proceso judicial y se pagarán dentro del límite gastos de las contralorías departamentales y/o el monto fijo de gastos de las contralorías distritales y/o municipales, señalados en Ley 1416 de 2010.

32. *“¿Qué deben hacer las contralorías territoriales para destinar los recursos necesarios para asumir estas obligaciones en el tiempo que otorga la ley, sin que esto afecte los recursos para el funcionamiento de la entidad y sin generar intereses moratorios?”*

Entendiendo que se refiere a fallos que se pagan a través del rubro de sentencias y conciliaciones, las contralorías territoriales deben proceder a ajustar el presupuesto de su sección mediante traslados al anexo del decreto de liquidación que no modifiquen el monto de los gastos que le fueron aprobados por la corporación administrativa, que le permitan liberar apropiaciones y así proceder a atender estas obligaciones.

33. *“¿Cuándo una contraloría incurre en pago de intereses moratorios por no cancelar oportunamente estas obligaciones, cuál es el argumento legal para no solicitar el inicio de un proceso disciplinario teniendo en cuenta las razones anteriormente expuestas?”*

No es función de esta Dirección entrar a establecer los argumentos legales para no solicitar el inicio de un proceso disciplinario por parte del órgano de control respectivo, cuando una contraloría territorial incurre en pago de interés moratorios por no cancelar oportunamente un fallo judicial en contra del órgano de control fiscal.

34. *“¿Cuál sería el procedimiento para el cálculo presupuestal y del límite del gasto una vez fueran aprobados los recursos adicionales por parte de las respectivas corporaciones para asumir las obligaciones derivadas de estos fallos?”*

Considerando que corresponde a fallos que se pagan a través del rubro de sentencias y conciliaciones, de acuerdo con el principio de especialización los gastos generados en una sección presupuestal, deberán ser cubiertos estrictamente con su propio presupuesto. En este sentido en el caso del pago de sentencias y conciliaciones originadas en procesos en contra de una contraloría territorial, éste se debe efectuar con cargo





a las apropiaciones que le fueron aprobadas por la corporación administrativa para esta sección presupuestal y dentro del límite de gastos, o monto fijo de gastos que le establecen las normas vigentes.

El procedimiento para el cálculo presupuestal y del límite de gastos de las contralorías territoriales, se encuentra establecido en la Ley 1416 de 2010, el cual se encuentra explicado anteriormente.

35. *“¿Cuál es la normatividad que rige esta materia, es decir, el cálculo, provisión y apropiación de los recursos para asumir el pago de los fallos por litigios o controversias judiciales en contra de las contralorías territoriales?”*

La normatividad vigente para el cálculo, provisión y apropiación de los recursos para asumir el pago de los fallos por litigios o controversias judiciales en contra de las contralorías territoriales, corresponde al artículo 45 del Decreto 111 de 1996 “Estatuto Orgánico del Presupuesto”, parágrafo del artículo 6 (adicionado por el artículo 90 de la Ley 1955 de 2019) de la Ley 448 de 1998 “Por medio de la cual se adoptan medidas en relación con el manejo de las obligaciones contingentes de las entidades estatales y se dictan otras disposiciones en materia de endeudamiento público”, artículo 3 de la Ley 819 de 2003 “Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones”, artículos 194 y 195 de la Ley 1437 de 2011 “Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo”,

CAPACITACIÓN

Señala que “Las contralorías territoriales tienen la obligación de apropiar y destinar el 2% de su presupuesto para actividades de capacitación a funcionarios y sujetos vigilados. Sin embargo, en la conformación del presupuesto de estas entidades no existe un rubro específico para la discriminación y ejecución de las diferentes actividades tendientes a dar cumplimiento al mandato legal, que además dificulta el ejercicio de vigilancia y control, que ejerce la Auditoría General de la República. Por lo tanto, es necesario indagar sobre las siguientes cuestiones”:

36. *“En el presente caso es viable la posibilidad de crear rubros por cada ítem de gasto para implementar mejores controles sobre la ejecución de ese 2% y con ello la obtención de un mayor impacto de dichos procesos de capacitación.”*

De acuerdo con el principio presupuestal de especialización ya mencionado en cada sección del presupuesto, entre ellas, la correspondiente a la contraloría se incluirán las apropiaciones relacionadas con su objeto y funciones las cuales además se ejecutaran conforme al fin para el cual fueron programadas, es decir, que en tanto en el artículo 4 de la ley 1416 de 2010 se ordena a los entes de control ejecutar al menos el 2% de su presupuesto en capacitación, en esta sección se deben evidenciar tales gastos.

Ahora bien, una vez es aprobado el Presupuesto General de la entidad territorial, se debe expedir el decreto de liquidación por parte del gobernador, tal decreto como mencionamos en la introducción “se acompañará con un anexo que tendrá el detalle del gasto para el año fiscal respectivo”. De manera que en el anexo del





decreto de liquidación del presupuesto en la sección correspondiente a la Contraloría deben estar detallados los gastos en que incurre para dar cumplimiento al porcentaje mínimo de capacitación que para estos entes exige la ley 1416 de 2010.

Para el caso de los gastos de funcionamiento del órgano de control, el anexo detallado del decreto de liquidación incluirá la desagregación, de acuerdo a las cuentas, subcuentas y objetos de gasto que se determinen en el Catálogo de Clasificación Presupuestal para entidades territoriales (CCPET), el cual incluye el catálogo complementario de Clasificación Central de Productos –CPC- en el cual se pueden discriminar los gastos asociados a un proceso o proyecto de capacitación, usando las cuentas de adquisiciones de bienes y servicios que correspondan.

En suma, en el anexo del decreto de liquidación correspondiente a la sección presupuestal de la Contraloría, se detallarán los gastos que debe ejecutar la sección presupuestal, incluyendo obviamente aquellos orientados a dar cumplimiento al porcentaje que debe ejecutar en capacitación, todos los gastos asociados a la capacitación se pueden discriminar siguiendo el clasificador central de productos, de manera que este detalle permitiría hacer un control sobre el cumplimiento de lo señalado por la Ley 1416 en relación al porcentaje para capacitación.

37. *“En este Mismo sentido, se ha observado que con cargo a estos recursos se ejecutan viáticos y gastos de viaje ¿Las contralorías territoriales pueden utilizar estos recursos para sufragar gastos accesorios o inherentes, en el marco del Plan de Capacitación para sus funcionarios y sujetos de control?”*

Con respecto al reconocimiento de viáticos y gastos de viaje el Departamento Administrativo de la Función Pública ha señalado³ que es la comisión de servicios para los empleados de la rama ejecutiva la situación administrativa que puede dar lugar a su pago. Al respecto, el Decreto 1083 de 2015, «Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector de Función Pública», señala:

“Artículo 2.2.5.5.25. Comisión de servicio. La comisión de servicios se puede conferir al interior o al exterior del país, no constituye forma de provisión de empleos, se otorga para ejercer las funciones propias del empleo en un lugar diferente al de la sede del cargo, cumplir misiones especiales conferidas por los superiores, asistir a reuniones, conferencias o seminarios, realizar visitas de observación que interesen a la administración y que se relacionen con el ramo en que presta sus servicios el empleado.

*“ Artículo 2.2.5.5.27. Derechos del empleado en comisión de servicios. El empleado en comisión de servicios en una sede diferente a la habitual tendrá derecho al reconocimiento de la remuneración mensual que corresponde al cargo que desempeña y al **pago de viáticos y, además, a gastos de transporte**, cuando estos últimos se causen fuera del perímetro urbano.*

³ . Concepto Radicado No.: 20196000062941 del 04-03 de 2019.





El valor de los viáticos se establecerá de conformidad con los lineamientos y topes señalados en el decreto anual expedido por el Gobierno Nacional.” (Subrayado fuera de texto)

En este sentido si en el marco de un programa de capacitación surge la necesidad de conceder a los capacitados comisiones de servicio fuera de la sede habitual de trabajo procederá el reconocimiento de viáticos y gastos de viaje con cargo al presupuesto de la contraloría y al rubro presupuestal específico dispuesto para ello, estos gastos en tanto estén considerados en el Plan de Capacitación de la entidad, se entenderá que hacen parte del porcentaje que para este fin debe destinar el órgano de control.

Teniendo en cuenta que el artículo 4 de la Ley 1416 de 2010 extiende la capacitación no solo a los funcionarios de la contraloría sino a los *sujetos de control* es importante precisar que erogaciones por concepto de viáticos y gastos de viaje con cargo al presupuesto de la contraloría solamente se pueden reconocer a sus funcionarios, no puede extenderse este reconocimiento a funcionarios de otras entidades o de otras dependencias de la entidad territorial que se beneficien de los programa de capacitación de la contraloría.

38. *“En caso que se pueda imputar a estos recursos gastos accesorios o inherentes para desarrollar los programas de capacitación ¿Qué se entiende por gastos accesorios o inherentes para desarrollar los programas de capacitación, a quién se le pueden asignar y cuál es la norma que lo contempla?”*

El artículo 4 de la Ley 1416 de 2010 no ha sido reglamentado, no obstante y teniendo en cuenta que los procesos de capacitación para funcionarios están regulados por el Decreto-Ley 1567 de 1998 *por el cual se crean el sistema nacional de capacitación y el sistema de estímulos para los empleados del Estado*, consideramos que las disposiciones de este son igualmente aplicables a las contralorías territoriales para el desarrollo de lo dispuesto en el mencionado artículo 4 de la ley 1416 de 2010, esto teniendo en cuenta que dicha ley señala:

“Artículo 1°. *Campo de aplicación. El presente decreto-ley se aplica a los empleados del Estado que prestan sus servicios en las entidades regidas por la Ley 443 de 1998.*

Parágrafo. *En caso de vacíos respecto a la capacitación y a los estímulos en las normas que regulan las carreras especiales a las cuales se refiere la Constitución Política, o en las normas que regulan los sistemas específicos de carrera de que trata el artículo 4° de la Ley 443 de 1998, serán aplicadas las disposiciones contenidas en el presente decreto-ley y demás normas que lo reglamenten y complementen”.*

Dentro de las entidades regidas por la Ley 909 de 2004 que derogó la Ley 443 de 1998 se encuentran las contralorías territoriales.

En este orden de ideas, de conformidad con el Decreto-Ley 1567 de 1998 y las normas que lo reglamentan contenidas en el Decreto Único Reglamentario del Sector de Función Pública 1083 de 2015, los programas





de capacitación se desarrollan a través de los Planes Institucionales de Capacitación que deben ser formulados anualmente por las entidades regidas por la Ley 909 de 2004. En dicho Planes se contemplan entre otros aspectos, las necesidades de capacitación de la entidad, los recursos disponibles para ellos, el costo estimado de los mismos, etc.

Como quiera que de conformidad con el Decreto-Ley 1567 de 1998, corresponde Departamento Administrativo de la Función Pública, prestar asesoría en la elaboración de los planes de capacitación, les sugerimos consultar con esta entidad para mayor detalle sobre los mismos.

39. "El Cálculo para determinar el límite de gastos de una Contraloría Departamental está dado por:

Lo previsto en el Artículo 9 de la Ley 617 de 2000, hace relación a un periodo de transición de acuerdo con la categoría de la Contraloría Departamental, que fija los ajustes para los años 2001 al 2004, teniendo entonces como referencia el 2001 (Ley 1416 de 2010) para el cálculo así:

ARTICULO 9o. PERIODO DE TRANSICIÓN PARA AJUSTAR LOS GASTOS DE LAS CONTRALORIAS DEPARTAMENTALES. <Ver Notas Vigencia, en relación con la aplicación permanente del contenido de este artículo a partir de la publicación del artículo 1o. de la Ley 1416 de 2010> Se establece un período de transición a partir del año 2001, para los departamentos cuyos gastos en Contralorías superen los límites establecidos en los artículos anteriores en relación con los ingresos corrientes de libre destinación, de la siguiente manera:

	Año			
	2001	2002	2003	2004
CATEGORIA				
Especial	2.2%	1.8%	1.5%	1.2%
Primera	2.7%	2.5%	2.2%	2.0%
Segunda	3.2%	3.0%	2.7%	2.5%
Tercera y cuarta	3.7%	3.5%	3.2%	3.0%

Ley 1416 de 2010 donde menciona que: El límite de gastos previsto en el artículo 9° de la Ley 617 de 2000 para a vigencia **2001** seguirá calculándose de forma permanente.



Entes de Control – Contralorías Departamentales

La Ley 1416 de 2010 señala que el límite de gastos para las contralorías departamentales se compone de un porcentaje de los ICLD y de las cuotas de fiscalización correspondientes al punto dos por ciento (0.2%) a cargo de las entidades descentralizadas del orden departamental así:

Categoría	Límite gastos Contralorías Departamentales
Especial	2.2%
Primera	2.7%
Segunda	3.2%
Tercera y cuarta	3.7%





El artículo 9° de la Ley 617 de 2000 en ninguno de sus apartes menciona depuración de la base de los ingresos corrientes de libre destinación.

Pregunta: ¿Es correcto realizar algún descuento o resta de la base de los ingresos corrientes de libre destinación de un Departamento, que reduzca y afecte el presupuesto de funcionamiento del Órgano de Control Departamental?

Caso diferente ocurre con las entidades descentralizadas, pues en el mismo artículo 9° de la Ley 617 de 2000, en el párrafo menciona un procedimiento de cálculo y depuración de la base así:

PARAGRAFO. Las entidades descentralizadas del orden departamental deberán pagar una cuota de fiscalización hasta del punto dos por ciento (0.2%), calculado sobre el monto de los ingresos ejecutados por la respectiva entidad en la vigencia anterior, excluidos los recursos de crédito; los ingresos por la venta de activos fijos; y los activos, inversiones y rentas titularizados, así como el producto de los procesos de titularización.

No obstante, en el párrafo también menciona: A partir del año 2005 los gastos de las contralorías no podrán crecer por encima de la meta de inflación establecida por el Banco de la República. Para estos propósitos, 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 auditoría establecidas en el presente artículo.”

El límite de gastos de las contralorías departamentales se determina por el porcentaje fijado en el artículo 9 de la Ley 617 de 2000 para el año 2001 de acuerdo con la categoría presupuestal del departamento sobre los ingresos corrientes de libre destinación de la misma entidad territorial, a la cual se “*adicionan*” las cuotas de fiscalización del punto dos por ciento (0.2%) a cargo de las entidades descentralizadas del nivel departamental:

De acuerdo con el artículo 3 de la Ley 617 de 2000 se entiende por ingresos corrientes de libre destinación los ingresos corrientes (tributarios y no tributarios de conformidad con el artículo 27 del Decreto 111 de 1996) excluida las rentas con destinación específica establecidas por la constitución, ley o acto administrativo válidamente expedidos por las corporaciones públicas del nivel territorial (asamblea o concejo).

40. ¿Para las Contralorías Departamentales que incluyan nuevos sujetos vigilados (entidades descentralizadas), se consideraría una limitante para el fortalecimiento del control fiscal y/o en su capacidad de vigilancia, en el entendido en que debe incurrir en más esfuerzos financieros (gastos de funcionamiento adicionales) con un único presupuesto que no supere la meta de inflación establecida por el Banco de la República?





La Ley 1416 de 2010 “*Por medio de la cual se fortalece el ejercicio del control fiscal*”, incremento la base para determinar el límite de gastos de las contralorías departamentales respecto al límite que establecía el artículo 8 de la Ley 617 de 2000, para lo cual, como se señaló en el punto anterior, se incrementó el porcentaje sobre los ingresos corriente de libre destinación a cargo del departamento y se le adicionó las cuotas de fiscalización del punto dos por ciento (0.2%) a cargo de las entidades descentralizadas del orden departamental.

También, hay que tener en cuenta que, si se incluyen nuevas entidades descentralizadas departamentales como sujetos de control fiscal por parte de las contralorías departamentales, estas entidades deben pagar cuota de fiscalización, cuyos valores se adicionarán al porcentaje de los ingresos corrientes de libre destinación del departamento.

Por lo tanto, con ese límite de gastos de las contralorías departamentales, estos organismos deben ejercer su función de control fiscal tanto al departamento como las entidades descentralizadas del mismo nivel departamental y de los distritos y municipios que no tengan contraloría distrital o municipal y sus entidades descentralizadas del mismo orden distrital y/o municipal.

Cordialmente,

CLAUDIA HELENA OTALORA CRISTANCHO
Subdirectora de Fortalecimiento Institucional Territorial
Dirección General de Apoyo Fiscal

ELABORÓ: Nidia Fernandez Gordillo, Esmeralda Villamil López y Hernán Rico Barbosa.

SUBDIRECTOR TECNICO CODIGO 0150 GRADO 21
Firmado digitalmente por: CLAUDIA HELENA OTALORA CRISTANCHO

Firmado digitalmente por: MINISTERIO DE HACIENDA Y CREDITO PUBLICO

Ministerio de Hacienda y Crédito Público
Código Postal 111711
PBX: (57)601 3811700
Relación con el Ciudadano (57)601 6021270-Línea Nacional:018000910071
relacionciudadano@minhacienda.gov.co
Carrera 8 No. 6C-38 Bogotá D.C.
www.minhacienda.gov.co

22Ue OuK0 DeNg zKQR N26T 2nAC VYw=
Validar documento firmado digitalmente en: <http://sedeelectronica.minhacienda.gov.co>

