

**FAVOR DEVOLVER  
COPIA FIRMADA**



**Radicado No: 20201100004661**

**Fecha: 03-03-2020**

Bogotá,  
110

RA299201533CO

Doctor  
**CARLOS ALBERTO LÓPEZ LÓPEZ**  
Contralor Departamental  
Contraloría Departamental del Meta  
Carrera 34 No. 35-38 Barrio Barzal Bajo  
Villavicencio – Meta  
[carlos.lopez@contraloriameta.gov.co](mailto:carlos.lopez@contraloriameta.gov.co); [caldos29@yahoo.es](mailto:caldos29@yahoo.es)  
[despacho@contraloriameta.gov.co](mailto:despacho@contraloriameta.gov.co)

Referencia:      Concepto 110.06.2020  
                         SIA-ATC. 012020000044  
                         *Cuota de auditaje a los municipios*  
                         *Función de advertencia*  
                         *Del presupuesto de la contraloría departamental*

Cordial saludo señor Contralor López:

La Auditoría General de la República recibió sus requerimientos presentados a través del correo electrónico [carlos.lopez@contraloriameta.gov.co](mailto:carlos.lopez@contraloriameta.gov.co) del 26 de enero de 2020, radicado bajo el SIA-ATC. 2020000044, en los que solicita:

Consulta 1:

*“Amablemente acudo a Usted solicitando vía concepto, se me indique con suma urgencia si la Contraloría departamental (sic) del Meta, puede cobrar cuota de auditaje y fiscalización a los 28 municipios del departamento (sic) del Meta que son sujetos vigilados de este ente de control, en razón a que estas entidades territoriales no cuentan con Contraloría Municipal.*

*Así mismo de ser favorable la respuesta, que (sic) tarifa se aplicaría a cada uno de los 28 municipios y como (sic) se incorporaría estos recursos al presupuesto de la Contraloría Departamental del Meta.”*

Cra. 57C No. 64A - 29, Barrio Modelo Norte, Bogotá D.C.  
PBX: [571] 3186800 - 3816710 - Línea gratuita de atención ciudadana: 018000-120205  
f auditoriageneral    t auditoriagen    v auditoriagen    a auditoriageneralcol  
[participacion@auditoria.gov.co](mailto:participacion@auditoria.gov.co)  
[www.auditoria.gov.co](http://www.auditoria.gov.co)

03 MAR 2020

#### Consulta 2:

*"Amablemente acudo a Usted solicitando vía concepto, se me indique con suma urgencia si ¿el Contralor Departamental del Meta, puede ejercer en estos momentos la función constitucional contenida en el numeral 13 del artículo 268 de la Constitución Política de Colombia?"*

#### Consulta 3:

*"Amablemente acudo a Usted solicitando vía concepto, se me indique con suma urgencia si la Contraloría Departamental de Meta, puede cobrar al departamento (sic) del Meta el valor dejado de percibir durante las vigencias 2016 al 2019 entre el valor proyectado que fue menor al ejecutado sobre el presupuesto de dicho ente territorial?"*

*De ser favorable la respuesta, solicito se me indique como (sic) se incorporarían estos recursos al presupuesto del ente de control."*

Antes de proceder a dar respuesta a lo planteado, debemos indicar que, teniendo en cuenta las funciones constitucionales y legales asignadas a la Auditoría General de la República, no puede este ente de control tener injerencia en la toma de decisiones que sean de competencia de las entidades vigiladas, ya que nos corresponde un control posterior y selectivo de su gestión fiscal; por tanto, nos abstenemos de emitir conceptos sobre asuntos o situaciones individuales o concretas que puedan llegar a ser sometidos a vigilancia; por lo tanto, se abordará el tema de manera general y abstracta.

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

Con el objeto de brindar una ilustración que contribuya a dar mayor claridad sobre el tema consultado, se procede a realizar las siguientes precisiones de carácter general y abstracto sobre el asunto:

#### 1. De la cuota de auditaje a los municipios

La Ley 136 de 1994 *"Por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios"*, en su artículo 156 modificado por el artículo 21 de la Ley 617 de 2000 *"Por la cual se reforma parcialmente la Ley 136 de 1994, el Decreto Extraordinario 1222 de 1986, se adiciona la Ley Orgánica de Presupuesto, el Decreto 1421 de 1993, se dictan otras normas tendientes a fortalecer la descentralización, y se dictan normas para la racionalización del gasto público nacional"*, establece:

*"Artículo 156. Creación y supresión de Contralorías distritales y municipales. Únicamente los municipios y distritos clasificados en categoría especial y primera y aquellos de segunda categoría que tengan más de cien mil (100.000) habitantes, podrán crear y organizar sus propias Contralorías.*

*Las contralorías de los municipios y distritos a que se refiere el inciso anterior deberán suprimirse cuando se establezca la incapacidad económica del municipio o distrito para financiar los gastos de funcionamiento del órgano de control fiscal, refrendada por la Contaduría General de la Nación.*

***Parágrafo. En los municipios o distritos en los cuales no haya Contraloría municipal, la vigilancia de la gestión fiscal corresponderá a la respectiva Contraloría departamental. En estos casos no podrá cobrarse cuota de fiscalización u otra modalidad de imposición similar a los municipios o distritos.***

*Parágrafo transitorio. El 31 de diciembre del año 2000 las Contralorías que funcionan en los municipios o distritos de categoría 2ª, distintas a las autorizadas en el presente artículo 3ª, 4ª, 5ª y 6ª quedarán suprimidas.*

*Vencido el término señalado en el presente parágrafo, no podrá ordenarse gasto alguno para financiar el funcionamiento de las contralorías de estos municipios o distritos, salvo los necesarios para su liquidación." (Negrilla fuera de texto)*

La Corte Constitucional al examinar de constitucionalidad del artículo 21 de la Ley 617 de 2000, se pronunció en la sentencia C-837 de 2001, así:

*Prosigue el artículo 21 disponiendo en su parágrafo que la Contraloría Departamental debe asumir la vigilancia de la gestión fiscal en los municipios o distritos que carezcan de ente fiscalizador. Caso en el cual, por sustracción de materia no será dable el cobro de la cuota de fiscalización o cualquier otra modalidad de imposición. Asimismo, a través del parágrafo transitorio del artículo 21 se fijó el 31 de diciembre de 2000 como la fecha de supresión de las contralorías adscritas a los municipios o distritos de categoría 2ª, distintas a las autorizadas en el presente artículo, 3ª, 4ª, 5ª y 6ª. Consecuentemente, a partir de la vigencia fiscal 2001 ya no podrán apropiarse partidas ni ordenarse gasto alguno para financiar el funcionamiento de tales contralorías, excepción hecha de las erogaciones necesarias a su liquidación.*

*Según se ve, la norma en cuestión no atenta contra el instituto del control fiscal, pues, simplemente, al amparo de los postulados constitucionales toma el referente financiero de los municipios y distritos para determinar la viabilidad presente y futura de sus contralorías. A tales respectos, para una mejor ilustración acerca del basamento constitucional obsérvese cómo la Carta estipula en su artículo 272 que:*

*"La vigilancia de la gestión fiscal de los departamentos, distritos y municipios donde haya contralorías, corresponde a estas y se ejercerá en forma posterior y selectiva.*

*"La de los municipios incumbe a las contralorías departamentales, salvo lo que la ley determine respecto de contralorías municipales"*

*Anunciando de entrada un claro deslinde funcional entre el radio de acción de la Contraloría General de la República y las contralorías territoriales, el artículo 272 destaca la competencia de estas contralorías para ejercer el control fiscal dentro de sus respectivas jurisdicciones. Seguidamente establece el carácter subsidiario de las contralorías municipales y distritales frente a las contralorías departamentales*

Cra. 57C No. 64A - 29, Barrio Modelo Norte, Bogotá D.C.  
PBX: [571] 3186800 - 3816710 -Línea gratuita de atención ciudadana: 018000-120205  
f auditoriageneral t auditoriagen a auditoriagen b auditoriageneralcol  
participacion@auditoria.gov.co  
www.auditoria.gov.co



*adscritas a los respectivos departamentos de los cuales ellas puedan formar parte. Supeditación que en todo caso puede experimentar modificaciones a voluntad del Legislador, tal como ha ocurrido al tenor de la ley 617 de 2000. Desde luego que en ejercicio del poder configurativo que preside la función legisladora el Congreso bien podía, como en efecto lo hizo, estipular reglas generales sobre creación y supresión de contralorías municipales y distritales. No se trata, como lo insinúan los actores, de una sibilina conspiración del Legislador contra el instituto del control fiscal en términos territoriales. Pues bien vistas las cosas, lo que el artículo 21 hace es ponerse a tono con el inciso segundo del artículo 272 Superior, en tanto preservó la existencia de contralorías municipales y distritales bajo ciertos requisitos y condiciones, lo que a derechas implica también una virtual exigencia de sentido de realidad financiera para los municipios y distritos, por cuanto: no se justifica la existencia de contralorías municipales o distritales donde se carece de los recursos indispensables para atender siquiera sus gastos de funcionamiento, toda vez que ello resulta indicativo, no sólo de la incapacidad económica en que se pueda encontrar la respectiva entidad territorial, sino también del potencial sacrificio de partidas que gozan de mayor prioridad – tales como las relativas al gasto público social- constitucional y legal. Bajo esta cuerda el criterio de proporcionalidad no puede ser extraño a la relación que debe fluir entre los gastos de funcionamiento de los municipios y distritos y los gastos de funcionamiento de sus respectivas contralorías, toda vez que: no sería sano que la actividad controladora resulte más onerosa que la gestión que se pretende vigilar.*

*Por lo demás, la aplicación del precepto combatido no invalida ni coarta la acción fiscalizadora que constitucional y legalmente atañe a las contralorías departamentales en los municipios y distritos de su jurisdicción. Por donde, las contralorías departamentales se mantienen sin solución de continuidad en cumplimiento del carácter preponderante que les concede el artículo 272 Superior. En consecuencia, dado su talante constitucional, el artículo 21 de la ley 617/00 habrá de permanecer dentro del ordenamiento legal.*

En el concepto 110.022.2018, este Despacho dijo:

*La Ley 617 de 2000, precisó las fuentes de financiamiento de las Contraloría Departamentales, esto es los recursos del presupuesto departamental constituidos por un porcentaje de los ingresos corrientes anuales de libre destinación y la cuota de fiscalización de las entidades descentralizadas del orden departamental. Así no es viable el cobro de cuotas de fiscalización, por parte de la Contraloría Departamental a entidades distintas a las que correspondan a las entidades descentralizadas del orden departamental.*

Así mismo en el concepto 110.016.2018, este Despacho se refirió al no cobro de cuota de auditaje a los municipios así:

*“Por lo expuesto, se concluye que para el cobro de las cuotas de fiscalización para las Empresas Industriales y Comerciales del Estado, debe efectuarse dentro del marco legal vigente para su cobro, más aún cuando son sujetos de control y vigilancia fiscal por el Estado a través de las Contralorías, y solamente se excluye de dicho cobro a los municipios y los rubros que por mandato legal y Constitucional no se pueda grabar con la cuota de fiscalización y auditaje, lo anterior, por existir fundamento Constitucional Legal y Jurisprudencial como soporte al mencionado cobro.” (Sic)*

De lo anterior se concluye que la imposibilidad del cobro de cuota de auditaje por parte de las contralorías departamentales a los municipios que sean objeto de su vigilancia y control fiscal por

carecer de contraloría municipal.

## 2. De la función de advertencia

El artículo 267 de la Constitución Política de Colombia de 1991 luego de la modificación efectuada por el artículo 1 del Acto Legislativo 4 de 2019, establece:

*“Artículo 267. La vigilancia y el control fiscal son una función pública que ejercerá la Contraloría General de la República, la cual vigila la gestión fiscal de la administración y de los particulares o entidades que manejen fondos o bienes públicos, en todos los niveles administrativos y respecto de todo tipo de recursos públicos. La ley reglamentará el ejercicio de las competencias entre contralorías, en observancia de los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad. El control ejercido por la Contraloría General de la República será preferente en los términos que defina la ley.*

*El control fiscal se ejercerá en forma posterior y selectiva, y además podrá ser preventivo y concomitante, según sea necesario para garantizar la defensa y protección del patrimonio público. El control preventivo y concomitante no implicará coadministración y se realizará en tiempo real a través del seguimiento permanente de los ciclos, uso, ejecución, contratación e impacto de los recursos públicos, mediante el uso de tecnologías de la información, con la participación activa del control social y con la articulación del control interno. La ley regulará su ejercicio y los sistemas y principios aplicables para cada tipo de control.*

*El control concomitante y preventivo tiene carácter excepcional, no vinculante, no implica coadministración, no versa sobre la conveniencia de las decisiones de los administradores de recursos públicos, se realizará en forma de advertencia al gestor fiscal y deberá estar incluido en un sistema general de advertencia público. El ejercicio y la coordinación del control concomitante y preventivo corresponde exclusivamente al Contralor General de la República en materias específicas.  
(...)” (Negrilla fuera de texto)*

El artículo 268 superior, establece las funciones constitucionales del Contralor General de la República, disponiendo en el numeral 18:

*Artículo 268. El Contralor General de la República tendrá las siguientes atribuciones:*

*(...)*

*13. Advertir a los servidores públicos y particulares que administren recursos públicos de la existencia de un riesgo inminente en operaciones o procesos en ejecución, con el fin de prevenir la ocurrencia de un daño, a fin de que el gestor fiscal adopte las medidas que considere procedentes para evitar que se materialice o se extienda, y ejercer control sobre los hechos así identificados.*

*(...)*

Respecto de la vigilancia y el control fiscal en el nivel territorial, la Constitución Política de 1991 modificada por el Acto Legislativo 4 de 2019, estableció:

*Artículo 272. La vigilancia de la gestión fiscal de los departamentos, distritos y municipios donde haya contralorías, corresponde a estas en forma concurrente con la Contraloría General de la República.*

*La vigilancia de los municipios incumbe a las contralorías departamentales, salvo lo que la ley determine*

Cra. 57C No. 64A - 29, Barrio Modelo Norte, Bogotá D.C.

PBX: [571] 3186800 - 3816710 - Línea gratuita de atención ciudadana: 018000-120205

 auditoriageneral  auditoriagen  auditoriagen  auditoriageneralcol

participacion@auditoria.gov.co

www.auditoria.gov.co



respecto de contralorías municipales.

*La ley regulará las competencias concurrentes entre contralorías y la prevalencia de la Contraloría General de la República.*

(...)

*Los contralores departamentales, distritales y municipales ejercerán, en el ámbito de su jurisdicción, las funciones atribuidas al Contralor General de la República en el artículo 268 en lo que sea pertinente, según los principios de coordinación, concurrencia, y subsidiariedad. El control ejercido por la Contraloría General de la República será preferente en los términos que defina la ley.*

(...)

De la normatividad constitucional transcrita se obtiene que la forma de control fiscal preventivo introducido por la reforma dada en el Acto Legislativo 4 de 2019, sea de uso exclusivo del Contralor General de la República.

De la lectura de la función constitucional asignada al Contralor General de la República en el numeral 13 del artículo 268 superior, se obtiene que ella solo es posible en el ejercicio del control fiscal preventivo, toda vez que solo se puede advertir sobre un riesgo en situaciones que aún no se han consolidado, pero que es posible predecirlas por la misma existencia de dicho riesgo; por lo tanto, esta función solo es predicable respecto de los resultados provenientes del control preventivo a fin que los gestores fiscales correspondientes, tomen las medidas necesarias para evitar la ocurrencia de los mismos y con ello el posible detrimento al patrimonio público.

Si bien el inciso sexto del artículo 272 superior atribuye a los contralores territoriales (departamentales, distritales y municipales) las mismas funciones dadas al Contralor General de la República en el artículo 268, dicha atribución se supedita a su pertinencia, por lo cual, la función del numeral 13 no es atribuible a estos contralores por cuanto el control fiscal preventivo es de uso exclusivo de la Contraloría General de la República en cabeza del Contralor General, por consiguiente, si no se tiene el ejercicio del control fiscal preventivo, tampoco se tiene la función de advertencia que es proveniente de este tipo de control.

### 3. Del presupuesto de las contralorías departamentales

La Constitución Política de Colombia de 1991 concede autonomía a las entidades territoriales y de manera específica en el tema financiero así:

*Artículo 287. Las entidades territoriales gozan de autonomía para la gestión de sus intereses, y dentro de los límites de la Constitución y la ley. En tal virtud tendrán los siguientes derechos:*

(...)

*3. Administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones.*

En el tema presupuestal de estas entidades, establece:

*Artículo 300. Corresponde a las Asambleas Departamentales, por medio de ordenanzas:*

(...)

5°. Expedir las normas orgánicas del presupuesto departamental y el presupuesto anual de rentas y gastos.

(...)

Artículo 305. Son atribuciones del gobernador:

(...)

4. Presentar oportunamente a la asamblea departamental los proyectos de ordenanza sobre planes y programas de desarrollo económico y social, obras públicas y presupuesto anual de rentas y gastos.

(...)

Artículo 308. La ley podrá limitar las apropiaciones departamentales destinadas a honorarios de los diputados y a gastos de funcionamiento de las asambleas y de las contralorías departamentales.

Artículo 345. En tiempo de paz no se podrá percibir contribución o impuesto que no figure en el presupuesto de rentas, ni hacer erogación con cargo al Tesoro que no se halle incluida en el de gastos.

Tampoco podrá hacerse ningún gasto público que no haya sido decretado por el Congreso, por las asambleas departamentales, o por los concejos distritales o municipales, ni transferir crédito alguno a objeto no previsto en el respectivo presupuesto.


(...)

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 entidades estatales para contratar.

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

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

Artículo 8°. Valor máximo de los gastos de las asambleas y contralorías departamentales. A partir del año 2001, durante cada vigencia fiscal, en las Asambleas de los departamentos de categoría especial los gastos diferentes a la remuneración de los diputados no podrán superar el ochenta por ciento (80%) de dicha remuneración. En las Asambleas de los departamentos de categorías primera y segunda los gastos diferentes a la remuneración de los diputados no podrán superar el sesenta por ciento (60%) del valor



Cra. 57C No. 64A - 29, Barrio Modelo Norte, Bogotá D.C.  
PBX: [571] 3186800 - 3816710 - Línea gratuita de atención ciudadana: 018000-120205  
f auditoriageneral t auditoriagen a auditoriagen s auditoriageneralcol  
participacion@auditoria.gov.co  
www.auditoria.gov.co



total de dicha remuneración. En las Asambleas de los departamentos de categorías tercera y cuarta los gastos diferentes a la remuneración de los diputados no podrán superar el veinticinco por ciento (25%) del valor total de dicha remuneración.

Las Contralorías departamentales no podrán superar como porcentaje de los ingresos corrientes anuales de libre destinación del respectivo departamento, los límites que se indican a continuación:

| Categoría        | Límite gastos Contralorías |
|------------------|----------------------------|
| Especial         | 1.2%                       |
| Primera          | 2.0%                       |
| Segunda          | 2.5%                       |
| Tercera y Cuarta | 3.0%                       |

(...)

Artículo 13. Ajuste de los presupuestos. <Aparte tachado INEXEQUIBLE> Si durante la vigencia fiscal, el recaudo efectivo de ingresos corrientes de libre destinación resulta inferior a la programación en que se fundamentó el presupuesto de rentas del departamento, distrito o municipio, los recortes, aplazamientos o supresiones que deba hacer el Ejecutivo afectarán ~~proporcionalmente a todas las secciones que conforman el presupuesto anual~~, de manera que en la ejecución efectiva del gasto de la respectiva vigencia se respeten los límites establecidos en la presente ley.

Ley 1416 de 2010 "Por medio de la cual se fortalece al ejercicio del control fiscal", recoge el límite de gastos establecido para las contralorías departamentales en la Ley 617 de 2000 además de incluir la cuota de fiscalización señalando que esa es la única fórmula para determinar su presupuesto:

Artículo 1º. Fortalecimiento del control fiscal de las contralorías departamentales. El límite de gastos previsto en el artículo 9º 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.

Respecto del proyecto de 206/08 Senado – 383/09 Cámara, "por medio de la cual se fortalece el ejercicio del control fiscal", antecedente de la Ley 1416 de 2010, la Corte Constitucional se pronunció en sentencia C-701 de 2010 respecto a las objeciones presidenciales por inconstitucionalidad e inconveniencia, así:

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

La Sala advierte que la referencia que el artículo objetado hace a una norma orgánica es prueba indicativa de que podría configurar una modificación a su contenido. Este cambio es verificado de la

Cra. 57C No. 64A - 29, Barrio Modelo Norte, Bogotá D.C.

PBX: [571] 3186800 - 3816710 - Línea gratuita de atención ciudadana: 018000-120205

 auditoriageneral  auditoriagen  auditoriagen  auditoriageneralcol

participacion@auditoria.gov.co

www.auditoria.gov.co



lectura del artículo 9º de la Ley 617/00, cuyo texto es el siguiente, según se lee en el Diario Oficial 44.188 del 9 de octubre de 2000:

*“Artículo 9º. Periodo de transición para ajustar los gastos de las contralorías 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% |

*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.*

*En todo caso, durante el periodo de transición los gastos de las Contralorías, sumadas las transferencias del nivel central y descentralizado, no podrán crecer en términos constantes en relación con el año anterior. 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 auditaje establecidas en el presente artículo.”*

*Como es sencillo inferir, el artículo 1º objetado introduce modificaciones sustanciales a la norma orgánica transcrita, al menos en dos aspectos diferenciados. En primer lugar, altera el cálculo de reducción progresiva de los porcentajes de gastos en contralorías departamentales, para lo cual otorga vocación de permanencia al monto de ajuste previsto por el año 2001. En segundo término, define que esa fórmula será la única aplicable para el cálculo del presupuesto de las contralorías departamentales, previsión que conlleva la inaplicabilidad de los contenidos normativos previstos por el artículo 9º de la Ley 617/00 para la definición de ese gasto público.*

La Corte Constitucional en sentencia de constitucionalidad C-579 de 2001 de la Ley v617 de 2000, determino:

6. Asuntos relacionados con la autonomía financiera y presupuestal de las entidades territoriales.

(...)





6.3. La mayor amplitud de la potestad legislativa en materia financiera y presupuestal.

(...)

*No obstante, es claro que, así como sucede frente a las responsabilidades gubernamentales, la autonomía territorial también ha de ceder frente a las atribuciones del legislador en materia económica.*

Cra. 57C No. 64A - 29, Barrio Modelo Norte, Bogotá D.C.

PBX: [571] 3186800 - 3816710 -Línea gratuita de atención ciudadana: 018000-120205

 auditoriageneral  auditoriagen  auditoriagen  auditoriageneralcol

participacion@auditoria.gov.co

www.auditoria.gov.co

4

En segundo lugar, existen varios mandatos constitucionales de los cuales se infiere que fue voluntad del constituyente el dotar al Legislador de una capacidad de intervención ampliada en materia económica, que en casos justificados, limita la autonomía territorial. Así, por ejemplo:

(...)

(ii) El artículo 352 Superior dispone que en las entidades territoriales, y en las entidades descentralizadas de sus respectivos niveles, se habrá de aplicar la Ley Orgánica del Presupuesto, dictada por el Congreso de la República. Ya ha dicho la Corte que, por lo mismo, tal Ley constituye una "pauta general, de cobertura nacional, de enorme poder centralizador y racionalizador" (sentencia C-478/92). A este respecto, hay que tener en cuenta que la Constitución de 1991 implicó un cambio fundamental respecto del régimen que le antecedió, en virtud del cual simplemente se efectuaba una recomendación a las Entidades Territoriales, en el sentido de que acogieran, al redactar sus normas presupuestales, principios similares a los de la Ley Orgánica del presupuesto General de la Nación (cf., Ley 38 de 1989). A partir de 1991, sin embargo, se otorga una fuerza vinculante definitiva al quehacer del legislador orgánico respecto de la actividad presupuestal de las corporaciones territoriales, por cuanto el citado artículo 352 superior dispone:

(...)

(vi) Igualmente, fue voluntad del Constituyente someter la elaboración de los presupuestos territoriales a los mismos principios que el presupuesto nacional; así, el artículo 353 constitucional establece que los principios y disposiciones que rigen la elaboración, aprobación y ejecución del presupuesto nacional, se habrán de aplicar, en lo pertinente, a las entidades territoriales. Este mandato conlleva varias implicaciones en lo relativo a la autonomía de estas últimas; por ejemplo, que, en virtud de los artículos 346, el presupuesto de las entidades territoriales debe guardar concordancia, no sólo con los planes territoriales de desarrollo a los que alude el segundo inciso del artículo 339 Superior, sino también con el Plan Nacional de Desarrollo -lo cual también se deduce del penúltimo inciso del artículo 300 de la Carta, en virtud del cual los planes y programas de desarrollo y de obras públicas del nivel departamental "serán coordinados e integrados con los planes y programas municipales, regionales y nacionales", así como del segundo inciso del artículo 339 ibídem, en virtud del cual "las entidades territoriales elaborarán y adoptarán de manera concertada entre ellas y el gobierno nacional, planes de desarrollo..."-

(...)

El Decreto 111 de 1996 "Por el cual se compilan la Ley 38 de 1989, la Ley 179 de 1994 y la ley 225 de 1995 que conforman el Estatuto Orgánico del Presupuesto", establece

Artículo 12. Los principios del sistema presupuestal son: la planificación, la anualidad, la universalidad, la unidad de caja, la programación integral, la especialización, inembargabilidad, la coherencia macroeconómica y la homeóstasis (Ley 38 de 1989, art. 8º, Ley 179 de 1994, art. 4º).

(...)

Artículo 14. Anualidad. El año fiscal comienza el 1º 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 (Ley 38 de 1989, art. 10).

(...)

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.

Este Despacho en Concepto 110.012.2019, se pronunció respecto del presupuesto de las contralorías departamentales así:

*En este orden de ideas, el presupuesto anual de gastos de las contralorías departamentales tendrá un límite de ley, el cual se deberá definir bajo las siguientes condiciones legales:*

*De forma permanente, según la categoría definida para cada departamento, los gastos no podrán superar el porcentaje previsto en el artículo 9º de la Ley 617 de 2000 para la vigencia de 2001, calculado sobre los ingresos corrientes de libre destinación del respectivo departamento.*

*Para el efecto, compréndase por ingresos corrientes de libre destinación, los ingresos corrientes excluidas las rentas de destinación específica, entendiéndose por éstas las destinadas por ley o acto administrativo (para el caso ordenanza departamental) a un fin determinado.*

*A este monto se le debe sumar las cuotas de fiscalización correspondientes al punto dos por ciento (0.2%) a cargo de las entidades descentralizadas del orden departamental. Porcentaje que deberá ser 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.*

*Sin embargo, si durante la vigencia fiscal, el recaudo efectivo de ingresos corrientes de libre destinación resulta inferior a la programación en que se fundamentó el presupuesto de rentas del departamento, los recortes, aplazamientos o supresiones que deba hacer el Ejecutivo afectarán el presupuesto anual, de manera que en la ejecución efectiva del gasto de la respectiva vigencia se respeten los límites establecidos por ley.*

Respecto del mismo tema, este Despacho igualmente se pronunció en el Concepto 110.002.2013, en los siguientes términos:

*En virtud del principio de anualidad, consagrado en la ley orgánica de presupuesto “los procesos presupuestales se cortaran anualmente y solo excepcionalmente se trasladarán al año siguiente débitos contra el tesoro o reservas no utilizadas”. La esencia de este principio es que las corporaciones de elección popular y la sociedad en general puedan realizar de forma periódica control político al ejecutivo sobre la gestión realizada en un periodo de un año y de esta forma facilitar la toma de correctivos en términos de dicha gestión de forma oportuna*

*La puesta en práctica de este principio impide al órgano de control aplicar retroactividad para cobrar el porcentaje del monto de los ingresos correspondientes a cuotas de fiscalización adeudadas por cualquiera de sus sujetos vigilados, causadas en vigencia distinta a la actual*

Igualmente en el concepto 110.003.2008, este Despacho dijo:

*Así las cosas, es la Ley Orgánica del Presupuesto la que regula lo correspondiente a la programación, aprobación, modificación, ejecución del presupuesto 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.*



*Por su parte, el presupuesto de gastos o apropiaciones de las entidades territoriales, que como se ha indicado en su estructura debe tener como referente lo dispuesto en el Estatuto Orgánico de Presupuesto, debe presentarse clasificado en diferentes secciones que corresponden entre otros a los organismos de control existentes al interior de la entidad.*

*En otras palabras, el presupuesto de gastos de la Contraloría Departamental del Putumayo hace parte del Presupuesto General del Departamento, en el cual se incluye como una sección y por lo tanto le son aplicables las disposiciones sobre programación, elaboración, presentación, aprobación, modificación y ejecución del presupuesto contenidas en el estatuto Orgánico del Presupuesto Departamental o en su ausencia las contenidas en el Estatuto Orgánico del Presupuesto General de la Nación.*

*Es sabido que las apropiaciones presupuestales están definidas como las autorizaciones máximas de gasto para ser ejecutadas durante la vigencia fiscal correspondiente, y su reducción o su aplazamiento, es competencia del ejecutivo. El presupuesto anual de las entidades será el aprobado para cada entidad individualmente considerada, incluyendo gastos de inversión y de funcionamiento. En este punto resaltamos que, una de las modalidades de ejecución del presupuesto consiste en la reducción o el aplazamiento de las apropiaciones aprobadas inicialmente por el Congreso, los concejos o las asambleas departamentales. En este sentido se ha pronunciado la Corte Constitucional en sentencia C-192 de 1997 donde concluyó: Por consiguiente, la reducción o aplazamiento de las apropiaciones presupuestales no constituye en estricto sentido una modificación del presupuesto, como equivocadamente lo señala uno de los intervinientes, sino que es un momento de la ejecución del mismo.*

*(...)*

*Al referirse la norma trascrita a la actividad de planeación entendemos que la misma conlleva y comprende la tarea de preparación del anteproyecto de presupuesto de las entidades de control fiscal territorial, ajustado desde luego a lo previsto en las leyes que rigen la materia (EOP y ley 617 de 2000); anteproyecto que pasará al estudio y aprobación del ejecutivo y la Asamblea o el Concejo, según sea el caso.*

Respecto a sus consultas, este Despacho con la normatividad, jurisprudencia y conceptos de este Despacho relacionados anteriormente, responde así:

#### Consulta 1:

*“Amablemente acudo a Usted solicitando vía concepto, se me indique con suma urgencia si la Contraloría departamental (sic) del Meta, puede cobrar cuota de auditaje y fiscalización a los 28 municipios del departamento (sic) del Meta que son sujetos vigilados de este ente de control, en razón a que estas entidades territoriales no cuentan con Contraloría Municipal.*

*Así mismo de ser favorable la respuesta, que (sic) tarifa se aplicaría a cada uno de los 28 municipios y como (sic) se incorporaría estos recursos al presupuesto de la Contraloría Departamental del Meta.”*

Respuesta: Por disposición la disposición establecida en el parágrafo del artículo 156 de la Ley 136 de 1994, no es posible el cobro de cuota de fiscalización a los municipios que carecen de contraloría.

Consulta 2:

*"Amablemente acudo a Usted solicitando vía concepto, se me indique con suma urgencia si ¿el Contralor Departamental del Meta, puede ejercer en estos momentos la función constitucional contenida en el numeral 13 del artículo 268 de la Constitución Política de Colombia?"*

Respuesta: No. La función establecida en el numeral 13 del artículo 268 superior, es exclusiva del Contralor General de la república al ser el resultado del control preventivo establecido en el inciso segundo del artículo 267 ibídem.

Consulta 3:

*"Amablemente acudo a Usted solicitando vía concepto, se me indique con suma urgencia si la Contraloría Departamental de Meta, puede cobrar al departamento (sic) del Meta el valor dejado de percibir durante las vigencias 2016 al 2019 entre el valor proyectado que fue menor al ejecutado sobre el presupuesto de dicho ente territorial?"*

*De ser favorable la respuesta, solicito se me indique como (sic) se incorporarían estos recursos al presupuesto del ente de control."*

Respuesta: No es posible en cumplimiento del principio presupuestal de anualidad.

En los anteriores términos consideramos atendidas sus inquietudes, esperando haber dado claridad sobre las mismas.

El presente concepto se emite en los términos del artículo 28 de la Ley 1437 de 2011 (CPACA) sustituido por el artículo 1º de la Ley 1755 de 2015.

Los conceptos de la Oficina Jurídica de la Auditoría General de la República relacionados en el presente concepto, así como los conceptos 110.008.2006, 110.029.2009, 110.039.2008, 110.053.2006, 110.003.2006, referentes igualmente al tema presupuestal de las contralorías departamentales, pueden ser consultados en nuestra página web [www.auditoria.gov.co](http://www.auditoria.gov.co), siguiendo la ruta <http://www.auditoria.gov.co/web/guest/auditoria/normatividad/conceptos-juridicos>

Para este Despacho es importante conocer la percepción sobre la atención brindada, para lo cual, adjunto a la presente encontrará un formato de encuesta para que lo diligencie y nos lo remita a la dirección de correspondencia Carrera 57 C Nro. 64-A-29 de Bogotá o a los correos electrónicos [juridica@auditoria.gov.co](mailto:juridica@auditoria.gov.co) y [fljimenez@auditoria.gov.co](mailto:fljimenez@auditoria.gov.co). Si para usted resulta más cómodo, también puede diligenciarla de manera virtual a través de nuestra página web [www.auditoria.gov.co](http://www.auditoria.gov.co) ingresando por el botón SIA, seleccionando la opción SIA ATC ATENCIÓN AL CIUDADANO, estando allí, seleccione el botón Encuesta de Satisfacción e ingrese los dígitos del código SIA-ATC que aparecen en la referencia de la presente comunicación y la contraseña 1cad974a, también puede consultar su solicitud seleccionando el botón Consultar Solicitud ingresando igualmente el mismo código SIA-ATC y contraseña.



Cra. 57C No. 64A - 29, Barrio Modelo Norte, Bogotá D.C.  
PBX: [571] 3186800 - 3816710 - Línea gratuita de atención ciudadana: 018000-120205  
f auditoriageneral t auditoriagen d auditoriagen e auditoriageneralcol  
participacion@auditoria.gov.co  
[www.auditoria.gov.co](http://www.auditoria.gov.co)

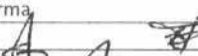
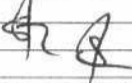


Atentamente,



**CARLOS OSCAR VERGARA RODRÍGUEZ**  
Director Oficina Jurídica

Anexo: Formato encuesta de satisfacción

|                 | Nombre y Apellido              | Firma  | Fecha      |
|-----------------|--------------------------------|--|------------|
| Proyectado por: | Fabio Luis Jiménez Castro      |  | 28/02/2020 |
| Revisado por:   | Carlos Oscar Vergara Rodríguez |  | 03/03/2020 |
| Aprobado por:   | Carlos Oscar Vergara Rodríguez |  | 03/03/2020 |

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