



323

Bogotá D.C., 27 de noviembre de 2002  
OJ110

110.096 2002

Doctor  
**GREGORIO ALFONSO PEÑARANDA NARVÁEZ**  
Contralor Distrital de Barranquilla  
Calle 38 Carreras 45 y 46 Pisos 5º y 6º  
Barranquilla (Atlántico)  
Ciudad.

Ref. Oficio CTR-OF-0495 de fecha 8 de octubre de 2002 radicado en la Gerencia Seccional V el 11 de octubre de los corrientes. NUR 217-3-12055 de 21 de octubre de 2002.

Solicitud de Concepto - Cuotas de auditaje a cargo de entidades descentralizadas, procedimiento que se debe observar para su incorporación al presupuesto.

Señor Contralor,

Por medio de la presente, y en desarrollo de la función de conceptualización asignada a esta dependencia, me permito efectuar las siguientes reflexiones en relación con las inquietudes planteadas por la entidad a su cargo y que fueron transmitidas a esta Oficina por el director Cástulo Morales Payares, Gerente Seccional V.

#### 1.- LA CONSULTA.-

En el escrito de fecha 8 de octubre de los corrientes, se ha solicitado a esta Oficina emitir concepto sobre el cobro de la cuota de auditaje establecida a cargo de las entidades descentralizadas del orden distrital. En concreto, se ha requerido absolver los siguientes interrogantes:

2002 Nov 27 110.096.2002  
concepto

OK  
16

- ¿Cuáles son los procedimientos presupuestales que se deben utilizar en la entidad para adicionar los ingresos de cuotas de fiscalización del 0.4% pagado por los entes descentralizados del Distrito de Barranquilla.
- El cobro de la Cuota de Auditaje tiene alguna restricción, procedencia.

## 2.- FUNDAMENTOS.-

Con el objeto de absolver los interrogantes planteados, se estima necesario efectuar las siguientes precisiones conceptuales:

- 2.1.- La expresión "presupuesto" ha sido entendida tradicionalmente como la previsión anual de ingresos y gastos de una organización, sea ésta pública o privada<sup>1</sup>. El presupuesto público parte de esta misma comprensión, pero se integra con los planes, metas y objetivos que pretenda realizar el Gobierno durante un período determinado, por lo que se le concibe como un instrumento de gestión puesto a disposición de las autoridades estatales para la satisfacción de los cometidos estatales<sup>2</sup>.

En Colombia, el sistema presupuestal se encuentra regido por normas especiales -constitucionales y legales-, que deben ser observadas por todas las autoridades públicas de todos los niveles, así como las propias de carácter territorial que, en todo caso, se sujetan a las primeras. Cobra especial importancia, para efectos de absolver la consulta planteada, lo previsto en el artículo 345 de la Constitución Política, que establece:

**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

---

<sup>1</sup> ASPECTOS GENERALES DEL PROCESO PRESUPUESTAL COLOMBIANO. Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Dirección General del Presupuesto Nacional. Impreandes presencia S.A. Bogotá.

<sup>2</sup> El artículo 10º del Decreto 111 de 1996 establece: "La Ley Anual sobre el Presupuesto General de la Nación es el instrumento para el cumplimiento de los planes y programas de desarrollo económico y social."

distritales o municipales, ni transferir crédito alguno a objeto no previsto en el respectivo presupuesto.

De acuerdo con lo anterior, ninguna entidad pública, independientemente del nivel o el orden al cual pertenezca, puede recibir ingreso que no se halle incluido dentro del presupuesto de rentas, ni realizar gasto que no haya sido decretado por el Congreso, las Asambleas Departamentales o, los Concejos Distritales o Municipales, conforme al procedimiento establecido en la ley, ordenanza o acuerdo.

- 2.2.- Es necesario tener en cuenta que en nuestro sistema presupuestal, la iniciativa para elaborar y presentar el proyecto de presupuesto que ha de regir durante cada vigencia le corresponde al gobierno nacional o local - dependiendo del nivel territorial de que se trate- y que su aprobación le corresponde a la respectiva corporación de elección popular. Tratándose de los municipios y distritos, los artículos 313 y 315 de la Constitución Política<sup>3</sup>, establecen en lo pertinente:

Art. 313.- Corresponde a los concejos:

[ . . ] 5.- Dictar las normas orgánicas del presupuesto y expedir anualmente el presupuesto de rentas y gastos.

Art. 315.- Son atribuciones del alcalde:

[ . . ] 5.- Presentar oportunamente al concejo los proyectos de acuerdo sobre planes y programas de desarrollo económico y social, obras públicas, presupuesto anual de rentas y gastos y los demás que estime convenientes para la buena marcha del municipio.

De donde es claro que en cada nivel territorial es preciso adoptar un presupuesto anual por la respectiva corporación de elección popular, el cual debe contener la totalidad de los gastos que se pretendan realizar de todas las entidades que constituyan una sección dentro del presupuesto (incluidos los organismos de control), así como la relación de las rentas con las cuales se espera atender los gastos; dicho presupuesto sólo puede ser modificado por el Congreso, la Asamblea o el Concejo, observando el mismo procedimiento establecido para su adopción, es decir, previa iniciativa del gobierno nacional o local.

<sup>3</sup> A los cuales es preciso remitirse de conformidad con lo dispuesto en el Acto Legislativo No. 1 de 1993, para el caso de Barranquilla.

En efecto, en el caso de los municipios y distritos las facultades reconocidas a los alcaldes y concejos no sólo cobijan la elaboración, presentación y aprobación de los proyectos de presupuesto que habrán de regir dentro de una determinada vigencia, sino adicionalmente su adición, pues de requerirse incorporar rentas inicialmente no previstas o decretar mayores gastos de los autorizados será necesario observar de nuevo el mismo trámite. El principio de legalidad del presupuesto se mantiene incólume ya que, en tiempo de paz, no puede existir ingreso ni gasto que no esté autorizado según lo previsto en el artículo 345 de la Constitución Política.

- 2.3.- En tratándose de los organismos de control fiscal, la Corte Constitucional ha reconocido que por constituir una sección presupuestal, las facultades reconocidas tanto al gobierno nacional o local, como al Congreso, las asambleas departamentales y los concejos distritales o municipales se aplican íntegramente, sin que se pueda considerar que con ello se desconoce la autonomía presupuestal que les ha sido reconocida constitucionalmente a las contralorías. El Alto tribunal ha precisado que el concepto de autonomía no significa soberanía y por tanto, a pesar de que la proyección y ejecución de su presupuesto la realizan las contralorías con absoluta independencia de la administración, la definición del monto de sus apropiaciones se encuentra sujeta a los recursos con que cuente el nivel nacional o el respectivo ente territorial<sup>4</sup>, las políticas económicas adoptadas por la autoridad municipal, distrital, departamental o nacional y, la observancia del procedimiento establecido en las normas orgánicas del presupuesto para la adopción del presupuesto. En este sentido ha precisado la referida Corporación<sup>5</sup>:

[...] 3.1 Corresponde al Gobierno el manejo de la política fiscal de la Nación, cuya expresión cuantitativa es el proyecto de presupuesto general de la Nación. En el Gobierno reposa la facultad de formulación del Presupuesto de Rentas y Ley de Apropiaciones (C.P. art. 346).

3.2. El principio de universalidad del presupuesto impone que en el respectivo proyecto de ley de apropiaciones estén contenidos la totalidad de los gastos del Estado a realizar durante la respectiva vigencia fiscal (C.P. art. 347), por lo que no es admisible la presentación, por separado, en diferentes

---

<sup>4</sup> Pues las contralorías no son organismos que por su naturaleza generen recursos.

<sup>5</sup> Sobre el particular se pueden consultar las sentencias C-315 de 1997, C-405 y C-499 de 1998, entre otras, proferidas por la Corte Constitucional.

proyectos de presupuesto, de los gastos correspondientes a los diversos órganos del Estado.

3.3. La programación, aprobación, modificación y ejecución de los presupuestos nacionales y seccionales, entre ellos el presupuesto de la Contraloría, se regula por la Constitución y por la Ley Orgánica del Presupuesto. Esta última incluye a la Contraloría General de la República como una de las secciones del presupuesto de la Nación (L. 38 de 1989, art. 23, modificado por la Ley 179 de 1994, art. 16).

[ . . . ] 3.4. La Corte Constitucional ya se ha referido con anterioridad a la primacía del principio de unidad presupuestal sobre el principio de autonomía, en relación con las entidades territoriales. Si la autonomía presupuestal de las entidades territoriales - las cuales aportan ingresos propios al presupuesto general de la Nación - se subordina al principio de unidad presupuestal, con mayor razón este principio precede al principio de autonomía de los órganos del Estado que no perciben ingresos ni los aportan al presupuesto general.

[ . . . ] La formulación del presupuesto de rentas y ley de apropiaciones supone la potestad del Gobierno de presentar el proyecto respectivo en la forma que considere debe ser aprobado por el Congreso. En esto radica precisamente la iniciativa presupuestal radicada en cabeza del Ejecutivo, como responsable de la política económica y de desarrollo. No se entendería la exclusividad gubernamental de la iniciativa presupuestal (C.P. art. 154), de admitirse que hace parte de la autonomía de ciertos órganos del Estado la posibilidad de presentar al Congreso proyectos de presupuesto parciales, bien en forma separada o conjunta con el presupuesto general de la Nación. Es consustancial a la facultad de formulación del presupuesto, la potestad del Gobierno para disponer libremente en el respectivo proyecto de las apropiaciones destinadas a cada sección del presupuesto. No de otra forma se explica por qué al propio Congreso le está prohibido aumentar ninguna de las partidas de gastos propuestos por el Gobierno, salvo que medie la aceptación escrita del ministro del ramo (C.P. art. 351). Por otra parte, ante la eventualidad de que el Congreso no expida el presupuesto en el término dispuesto en la Constitución, rige el presupuesto presentado en tiempo por el Gobierno (C.P. art. 348), disposición ésta que refuerza la tesis que reconoce potestades plenas al Ejecutivo para la formulación y aprobación del presupuesto general. En consecuencia, la norma acusada no vulnera el principio de autonomía presupuestal de la Contraloría General de la República, como tampoco precepto constitucional alguno.<sup>6</sup>

---

<sup>6</sup> CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-592 de 7 de diciembre de 1995. Magistrado Ponente Dr. Eduardo Cifuentes Muñoz. Resaltado por fuera del texto.

Por tanto, no puede un organismo de control, con fundamento en la autonomía administrativa y presupuestal que le ha sido reconocida, pretender que el anteproyecto de presupuesto que presente ante el Gobierno nacional o local sea integrado en su totalidad al de la respectiva entidad territorial sin ninguna clase de modificación, pues dicha autonomía no conlleva la facultad de formulación de su presupuesto por fuera de las políticas y capacidad económicas de la nación, el departamento, el distrito o el municipio. Es por ello que la autonomía presupuestal reconocida a los organismos de control ha sido entendida como:

. . . [l]a posibilidad de ejecutar el presupuesto en forma independiente, a través de la contratación y de la ordenación del gasto o, dicho de otro modo, el núcleo esencial de la autonomía presupuestal reside en las facultades de manejo, administración y disposición de los recursos previamente apropiados en la ley anual del presupuesto, de contratación y de ordenación del gasto, todo esto de conformidad con las disposiciones constitucionales pertinentes y la ley orgánica del presupuesto<sup>7</sup>.

[. . .] La facultad autónoma de ordenación del gasto es fundamental para mantener la independencia de una determinada entidad. Si las decisiones sobre la contratación y, en fin, el compromiso de los recursos, corresponde a un órgano ajeno a la entidad, no habrá, como quedó mencionado, autonomía presupuestal y, en últimas, se estará limitando su capacidad de acción. Por ello, para garantizar la autonomía de los órganos de control, se requiere, como lo ha indicado la Corte, que tengan autonomía presupuestal y, en consecuencia, que las decisiones sobre ordenación del gasto puedan ser adoptadas de manera independiente. Por supuesto, lo anterior no obsta para que en el proceso de asignación se deban respetar integralmente las normas sobre presupuesto que sean aplicables.<sup>8</sup>

[. . .] La autonomía, no supone aislamiento, desconexión absoluta con los demás órganos de la administración municipal y distrital y no se opone a la colaboración armónica que debe existir entre los referidos órganos; en este caso, entre las contralorías y los concejos; la función de control fiscal, en cuanto tiende a vigilar y asegurar la correcta utilización, inversión y disposición de los fondos y bienes de los municipios y distritos, antes que

---

<sup>7</sup> CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-499 de 15 de septiembre de 1998. Magistrado Ponente Dr. Eduardo Cifuentes Muñoz.

<sup>8</sup> CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-283 de 5 de junio de 1997. Magistrado Ponente Dr. Eduardo Cifuentes Muñoz.

ajena, interesa y guarda relación estrecha con las funciones que le corresponden a los concejos.<sup>9</sup>

- 2.4.- En materia presupuestal tanto la nación como los entes territoriales de cualquier nivel elaboran anualmente su propio presupuesto teniendo en cuenta para su programación, aprobación, modificación y ejecución las normas contenidas en Estatuto Orgánico del Presupuesto General de la Nación (Decreto 111 de 1996). Es decir que si bien es cierto que las entidades territoriales pueden expedir sus propias normas de presupuesto, estas deben estar ajustadas al estatuto general.<sup>10</sup>

En efecto, de lo establecido en los artículos 151, 353 y 353 de la Constitución política se colige que el congreso de la República está habilitado para expedir las normas relativas a la programación, aprobación, modificación y ejecución de los presupuestos de las entidades territoriales. Igualmente, compete a las Asambleas Departamentales y a los Concejos Distritales y Municipales expedir las disposiciones orgánicas de sus respectivos presupuestos (arts. 300, numeral 4°, 313 numeral 5° ib.). Así mismo, con el propósito de armonizar dicha normatividad y de no vaciar la competencia de los organismos colegiados de las entidades Territoriales, en el artículo 109 del Artículo Primero del Decreto compilatorio de las normas orgánicas del presupuesto, Decreto 111 de 1996, se estableció:

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.

Una formula similar preexistía con antelación a la expedición de la Constitución de 1991, la cual fue hallada exequible por la Corte Constitucional, en virtud que el tema comportaba un alto grado de relevancia de lo unitario.<sup>11</sup>

---

<sup>9</sup> CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-272 de junio 20 de 1996. Magistrado Ponente Dr. Antonio Barrera Carbonell.

<sup>10</sup> Estatuto Orgánico del Presupuesto General de la Nación, artículo 104.

<sup>11</sup> CORTE CONSTITUCIONAL, sent. C-479 de 6 de agosto de 1992, M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

Atendiendo a dicha facultad, el legislador se ha ocupado de regular el ciclo presupuestal de las entidades territoriales, a través de la Ley Orgánica de Presupuesto.

Ahora bien, de conformidad con lo establecido en el artículo 11 del artículo 1º del Decreto 111 de 1996 “[p]or 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”:

[ . . . ] 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 Apropriaciones**. 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 que incluye el Consejo Nacional electoral, los Ministerios, los Departamentos administrativos, los Establecimientos Públicos y la Policía Nacional, 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.<sup>12</sup>

De donde es claro que dentro del presupuesto del respectivo ente territorial deben encontrarse contempladas todas las rentas con las cuales se deben atender los gastos de la respectiva vigencia y todos los gastos que le han sido autorizados a las entidades que hacen parte de la administración y a los organismos autónomos e independientes que conforman el respectivo ente territorial.

---

<sup>12</sup> Estas disposiciones se aplican a las entidades territoriales en los procesos de programación, elaboración, aprobación y ejecución de sus presupuestos por disposición expresa del artículo 104 del Decreto 111 de 1996.



2.5.- En el caso de las contralorías distritales y municipales los artículos 10º y 11 de la Ley 617 de 2000 “[p]or 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”, han establecido en lo pertinente:

[. . .] Artículo 10. Valor máximo de los gastos de los Concejos, Personerías, Contralorías Distritales y Municipales. Durante cada vigencia fiscal, los gastos de los concejos no podrán superar el valor correspondiente al total de los honorarios que se causen por el número de sesiones autorizado en el artículo 20 de esta ley, más el uno punto cinco por ciento (1.5%) de los ingresos corrientes de libre destinación.

Los gastos de personerías, contralorías distritales y municipales, donde las hubiere, no podrán superar los siguientes límites:

[. . .] CONTRALORÍAS. Límites a los gastos de las Contralorías municipales. Porcentaje de los Ingresos Corrientes de Libre Destinación

CATEGORÍA

Especial	2.8%
Primera	2.5%
Segunda (más de 100.000 habitantes)	2.8%

Parágrafo. Los concejos municipales ubicados en cualquier categoría en cuyo municipio los ingresos de libre destinación no superen los mil millones de pesos (\$1.000.000.000) anuales en la vigencia anterior podrán destinar como aportes adicionales a los honorarios de los concejales para su funcionamiento en la siguiente vigencia sesenta salarios mínimos legales.

Artículo 11. Período de transición para ajustar los gastos de los concejos, las personerías, las contralorías distritales y municipales. Se establece un período de transición a partir del año 2001, para los distritos y municipios cuyos gastos en concejos, personerías y contralorías, donde las hubiere, superen los límites establecidos en los artículos anteriores, de forma tal que al monto máximo de gastos autorizado en salarios mínimos en el artículo décimo se podrá sumar por período fiscal, los siguientes porcentajes de los ingresos corrientes de libre destinación de cada entidad:

	Año			
	2001	2002	2003	2004
[. . .] CONTRALORÍAS				
Especial	3.7%	3.4%	3.1%	2.8%
Primera	3.2%	3.0%	2.8%	2.5%
Segunda	3.6%	3.3%	3.0%	2.8%

(más de 100.000 habitantes)

**Parágrafo.** Las entidades descentralizadas del orden distrital o 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 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 período 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 distrital o municipal, 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.

De conformidad con la disposición transcrita dos son las fuentes de financiación de los gastos autorizados a las contralorías distritales y municipales: 1.- el porcentaje autorizado sobre los ingresos corrientes de libre destinación del distrito o municipio y, 2.- el valor autorizado por concepto de cuota de fiscalización, que puede ser hasta del 0.4% del monto de los ingresos ejecutados por la entidad descentralizada obligada a su pago.

Es de recordarse que el concepto de ingresos de libre destinación está referido a los ingresos corrientes (tributarios y no tributarios) obtenidos por el distrito o municipio durante la vigencia, excluidas las rentas de destinación específica, es decir, aquellas destinadas por ley a un fin determinado<sup>13</sup> y, por tanto, hacen parte del presupuesto de rentas del respectivo ente territorial.

---

<sup>13</sup> En este sentido establece el parágrafo primero del artículo 3° de la Ley 617 de 2000: "Para efectos de lo dispuesto en esta ley se entiende por ingresos corrientes de libre destinación los ingresos corrientes excluidas las rentas de destinación específica, entendiéndose por estas las destinadas por ley o acto administrativo a un fin determinado". Sobre el calificativo de ingresos corrientes de libre destinación, adicionalmente se puede consultar la sentencia C-579 de 5 de junio de 2001 proferida por la Corte Constitucional, con ponencia del Dr. Eduardo Montealegre Lynett.

- 2.6.- Ahora bien, no obstante que la Corte Constitucional no se ha pronunciado sobre la cuota de fiscalización que se ha autorizado cobrar a las entidades descentralizadas de los distritos y municipios<sup>14</sup>, existe un antecedente que nos permite definir la naturaleza del referido recurso.

En efecto, con anterioridad a la expedición de la Ley 617 de 2000, el legislador creó la figura de la "tarifa fiscal" con base en la cual se establecería el presupuesto de la Contraloría General de la República en los siguientes términos:

**LEY 106 DE 1993**  
(diciembre 30)

Por la cual se dictan normas sobre organización y funcionamiento de la Contraloría General de la República, se establece su estructura orgánica, se determina la organización y funcionamiento de la Auditoría Externa, se organiza el Fondo de Bienestar Social, se determina el Sistema de Personal se desarrolla la Carrera Administrativa Especial y se dictan otras disposiciones

[ . . ] **Artículo 4o. Autonomía Presupuestaria.**

[ . . ] Con el fin de desarrollar el presente artículo la Contraloría General de la República cobrará una tarifa de control fiscal a los organismos y entidades fiscalizadas, equivalente a la de aplicar el factor, resultante de la fórmula de dividir el presupuesto de funcionamiento de la contraloría sobre la sumatoria del valor de los presupuestos de los organismos y entidades vigiladas, al valor de los presupuestos de cada organismo o entidad vigilada.

La tarifa de control fiscal será fijada individualmente para cada organismo o entidad vigilada mediante resolución del Contralor General de la República.

El valor total del recaudo por este concepto no podrá superar por ningún motivo el valor total de los gastos de funcionamiento de la Contraloría General de la República.

---

<sup>14</sup> Así como tampoco a la que fue autorizada en el nivel departamental, inicialmente en virtud a lo establecido en el artículo 13 de la Ley 330 de 11 de diciembre de 1996 "[p]or la cual se desarrolla parcialmente el artículo 308 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones relativas a las Contralorías Departamentales.", con posterioridad regulada por el parágrafo 1º del artículo 9º de la Ley 617 de 2000 que a su vez fue adicionado por el artículo 17 de la Ley 716 de 2001.

Este artículo fue complementado con ocasión a la expedición del Decreto 267 de 2000, pero el artículo que regulaba este tema<sup>15</sup> fue declarado inexecutable en razón a que el Gobierno se excedió en el ejercicio de las facultades extraordinarias que le fueron conferidas<sup>16</sup>. Con posterioridad, el artículo 4º de la Ley 106 transcrito fue demandado ante la Corte Constitucional, que al pronunciarse sobre la exequibilidad de la norma tuvo oportunidad de precisar:

[. . .] 5. La tarifa de control fiscal y su naturaleza.

5.1 El legislador, de acuerdo con las competencias que le son propias, en materia impositiva, según los artículos 150, numeral 12, y 338, puede establecer contribuciones fiscales (o parafiscales, excepcionalmente).

La objeción que al respecto plantea el actor, en cuanto a la violación de estos artículos constitucionales por parte de la norma acusada, radica en que el legislador no puede acudir a esta clase de tributos porque el ejercicio de la función pública que desarrolla la Contraloría no es un servicio público sino el ejercicio del poder del Estado. Es decir, el control que ejerce la Contraloría no se hace en interés de la legalidad, de terceros, o de los mismos vigilados, como ocurre con las Superintendencias, sino en interés del propio Estado.

5.2 Al respecto, hay que decir, que no le asiste razón al actor, porque la "tarifa de control fiscal" no está enmarcada dentro de los conceptos de "tasas y contribuciones que cobren a los contribuyentes, como recuperación de los costos de los servicios que les presten o participación en los beneficios que les proporcionen" (inciso 2º del artículo 338 de la Constitución), tal como lo entiende el

<sup>15</sup> Nos referimos al artículo 8º del Decreto 267 de 2000 que en lo pertinente establecía: "[. . .] La Contraloría General de la República cobrará una tarifa de control fiscal a los organismos y entidades fiscalizadas que manejen fondos o bienes de la Nación, la cual se establecerá de la siguiente forma: 1. Se calculará el presupuesto total de la Contraloría General de la República para la vigencia fiscal que corresponda, incluyendo en él sus gastos de funcionamiento. 2. Se tomará la sumatoria del valor de los presupuestos de los organismos y entidades vigiladas. 3. El valor definido como el presupuesto total de la Contraloría General de la República, tal como se definió en el numeral 1), se dividirá entre la sumatoria del valor de los presupuestos de las entidades y organismos vigilados, obteniendo así un factor. 4. El factor obtenido en el numeral 3) se aplicará al valor de los presupuestos de cada organismo o entidad vigilada considerados individualmente. El resultado de aplicar dicho factor constituye la tarifa de control fiscal por organismo o entidad vigilada. La tarifa de control fiscal será fijada individualmente para cada organismo o entidad vigilada mediante resolución del Contralor General de la República y dicho valor deberá presupuestarse en forma obligatoria en el respectivo presupuesto anual. El valor total del recaudo por este concepto no podrá superar por ningún motivo el valor total de los gastos de funcionamiento e inversión que garanticen el óptimo ejercicio de la misión encomendada a la Contraloría General de la República."

<sup>16</sup> CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-1550 de 21 de noviembre de 2000. Magistrado Ponente Dr. Fabio Morón Díaz.

demandante, sino que corresponde a un tributo especial, derivado de la facultad impositiva del Estado (arts. 150, numeral 12, y 338 de la Carta). Y que es fijada individualmente a cada una de las entidades de la administración y de los particulares o entidades que manejen fondos o bienes de la Nación (art. 267, inciso 1º de la Carta).

5.3 Tampoco prospera el cargo de que como la Contraloría desarrolla una función pública, como ejercicio del poder del Estado, y que, en consecuencia, sus recursos sólo pueden provenir de recursos presupuestarios comunes, y que al no ser así, se violan los artículos 119 y 267 de la Carta, pues, en ninguna parte de la Constitución así se consagra, y el tributo especial que creó el legislador en el artículo acusado, deriva de su facultad impositiva, como ya se dijo, contemplada en los artículos 150, numeral 12, y 338 de la Constitución. Además, el legislador desarrolló adecuadamente el mandato constitucional de garantizar al ente fiscalizador la existencia de recursos suficientes para su ejercicio. Y, al mismo tiempo, cumplió la Constitución en cuanto a que sólo el Congreso, las asambleas y los concejos, en tiempo de paz, tienen competencia para imponer tributos, como el objeto de esta demanda, y en virtud de esta atribución, el legislador expidió el artículo 4 de la Ley 106 de 1993.

En otras palabras, el tributo especial creado por la disposición acusada no riñe con la función pública fiscalizadora que desarrolla la Contraloría General de la República.

Partiendo de esta consideración se concluye que la figura de la "tarifa de control fiscal" constituye un tributo de carácter especial que puede ser decretado por el Congreso y por tanto hace parte de los ingresos corrientes del respectivo ente territorial de conformidad con lo establecido en el artículo del Decreto 111 de 1996<sup>17</sup> y debe ser incorporado dentro del presupuesto de rentas de cada vigencia para que pueda ser efectivamente recaudado y destinado al fin previsto en la Ley. Es de recordar que el artículo 27 del Decreto 111 de 1996 prevé:

**Artículo 27.** Los ingresos corrientes se clasificarán en tributarios y no tributarios. Los ingresos tributarios se subclasificarán en impuestos directos e indirectos, y los ingresos no tributarios comprenderán las tasas y las multas

A pesar de que la cobertura de la cuota de fiscalización que se autoriza a cobrar en los parágrafos de los artículos 9º y 11 de la Ley 617 de 2000, no es la misma que tiene la "tarifa de control fiscal" establecida para definir el presupuesto de la Contraloría General de la República, es posible aplicar a

<sup>17</sup> Normas orgánicas del presupuesto que se deben aplicar en todas las entidades territoriales.

la referida figura las mismas consideraciones expuestas por la Corte Constitucional en la sentencia atrás transcrita, toda vez que se trata de un tributo de carácter especial autorizado por la Ley (Ley 617 de 2000) que puede ser decretado por las asambleas departamentales y los concejos distritales y municipales en los estrictos términos establecidos por el legislador, es decir, sólo a las entidades descentralizadas del respectivo ente territorial y hasta por el monto señalado en la norma. Es de resaltarse que la norma no faculta el cobro de cuota de auditaje a los particulares que manejen fondos o bienes públicos y por tanto no podría ser asimilada a una tasa, pues es claro que el objeto de la cuota de fiscalización no es recuperar el valor de los costos en que se incurre en ejercicio de la función de control fiscal, ni se puede considerar que con su cobro se genere un beneficio especial a favor de quienes deben cancelarla. Partiendo de esta consideración es posible inferir que por tratarse de un tributo de carácter especial, para que pueda ser gastado, éste debe estar previsto en el presupuesto de rentas adoptado para la respectiva vigencia.

En tratándose de distritos y municipios, el párrafo del artículo 11 es claro en establecer que el valor de la cuota de fiscalización que se puede cobrar a las entidades descentralizadas del orden municipal puede ser hasta del 0.4% 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, por lo que al momento de adoptarse el presupuesto para la respectiva vigencia será deber del Concejo distrital o municipal decretar la cuota de fiscalización que habrá de cobrarse a las entidades descentralizadas durante la respectiva vigencia, señalando en forma precisa su monto. De este modo, y previo a su presentación y cobro, es menester que la Corporación municipal o distrital determine, en concreto, el porcentaje.

Ahora bien, si el mismo no ha sido incluido dentro del presupuesto de rentas, será necesario presentar un proyecto de acuerdo de modificación del presupuesto al Concejo del distrito o municipio con el fin de que sean incorporadas; para tal efecto, y según se indicó *infra*, la iniciativa le corresponde al respectivo Alcalde.

- 2.7.- Ocurre, sin embargo, una situación atípica. Como la Ley ya prevé un límite en el gasto, que incluye la cuota de fiscalización (a diferencia de lo

establecido en el artículo 17 de la Ley 716 para las contralorías departamentales), podría ocurrir que de su recaudo se rebasaran los topes. Subsistiría, sin embargo, la obligación de recaudo pero no sería posible su gasto, por lo menos para financiar la actividad de la respectiva contraloría, móvil y objeto de la cuota de fiscalización. Tal y como está prevista la Ley 617, subsiste un límite en materia de gasto, el cual no puede ser rebasado. Es lógico pensar que debe existir una correspondencia entre la cuota que fije la Corporación y el límite de gasto fijado en la aludida ley.

### 3.- CONCLUSIONES.-

Con fundamento en las consideraciones anteriormente expuestas, esta Oficina responde a los interrogantes planteados en los siguientes términos:

- 1º.- Las cuotas de fiscalización autorizadas por el parágrafo del artículo 11 de la Ley 617 de 2000 a los distritos y municipios deben, para sufragar gastos, ser incorporadas en el presupuesto de rentas de cada vigencia fiscal, por cuanto tienen la naturaleza de tributo de carácter especial. De no haber sido incorporadas al presupuesto de rentas, será necesario tramitar una modificación al presupuesto de la respectiva vigencia, pues de conformidad con lo establecido en el artículo 345 de la Constitución Política no es posible hacer ningún gasto que no haya sido decretado por el Congreso, las Asambleas Departamentales, o los Concejos Distritales o Municipales.
- 2º.- En materia presupuestal la iniciativa tan sólo le corresponde al gobierno, por tanto, no puede una Contraloría elaborar un proyecto de modificación al presupuesto para ser sometido a la aprobación del Concejo.
- 3º.- Para la presentación y aprobación de la modificación del presupuesto se debe observar el procedimiento establecido en las normas orgánicas del presupuesto, es decir, corresponde al Alcalde formularlo y someterlo a aprobación del concejo el respectivo proyecto de acuerdo.
- 4º.- Debido a que por disposición expresa del artículo 11 de la Ley 617 establece que la cuota de fiscalización que se puede cobrar en forma transitoria a las entidades descentralizadas del orden distrital y municipal puede ser hasta del 0.4%, 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, y, como quedó analizado en la primera parte de este escrito, esta obligación corresponde al pago de un tributo de carácter especial que ha sido autorizado por la ley, el límite para el cobro de la cuota debe ser dado por la respectiva Corporación de elección popular, que al momento de aprobar el presupuesto para cada vigencia, debe determinar el porcentaje que se autoriza cobrar a las entidades descentralizadas por concepto de cuota de fiscalización. Todo lo anterior con sujeción a los límites en los gastos de funcionamiento establecidos para las Contralorías Distritales y Municipales establecidas en la ley mencionada.

Sólo resta puntualizar que este concepto se emite dentro de los parámetros establecidos en el artículo 25 del Código Contencioso Administrativo.

Confiando en que la inquietud planteada haya sido absuelta, me suscribo de usted,

Atentamente,

Original Firmado Por:  
Juan Fernando Romero Tobón.

**JUAN FERNANDO ROMERO TOBÓN**

c.c. Auditor Delegado  
Gerente Seccional V  
Grupo de Atención Ciudadana

DPA