

123930801

290

Bogotá, D.C.
110

110 019. 2002

Doctora
Luvidia Montoya Cadavid
CONTRALORA DE RISARALDA
Edificio Gobernación 5° piso
Pereira-RISARALDA



Referencia: NUR:110-1-0
Trámite: 435 Concepto

Respetada doctora,

Esta dependencia ha recibido su consulta de la referencia mediante la cual solicita nuestro concepto acerca de algunos aspectos relacionados con la imputación de gastos. Al respecto es importante aclarar que la respuesta que se brinda no entra a valorar las circunstancias que son propios de quien debe ejecutar una apropiación presupuestal. Hecha esta aclaración, me permito efectuar el siguiente análisis:

I. LA CONSULTA

Señala la consultante que "[l]a Contraloría General de Risaralda tiene ubicadas sus instalaciones en un área del piso quinto del edificio de la Gobernación de Risaralda". Indica que en la actualidad las condiciones de trabajo del personal son muy regulares "debido a que por las reestructuraciones a que nos hemos visto sometidos, debimos entregar espacios de la entidad y los que quedan pueden ser suficientes siempre y cuando se distribuyan adecuadamente; igualmente tenemos problemas relacionados con las redes informáticas y de energía, lo que ha generado graves problemas de operatividad en nuestros equipos de cómputo".

En consecuencia, pregunta "si la contraloría podría invertir recursos de su presupuesto de funcionamiento, en la adecuación de los espacios de trabajo y cambios de cableado estructurado, en unas instalaciones que no son de nuestra propiedad y de las cuales no existe comodato". Añade que "revisado el presupuesto del Departamento para la siguiente vigencia, en sus

2002. 010. 2002
concepto

consideraciones generales especifica que el rubro para mantenimiento sólo puede destinarse a las dependencias de la Gobernación". Por último, anota que los recursos son pocos y que la mayoría de las Contralorías del país están ubicadas en sedes de la Gobernación o Alcaldías.



II. FUNDAMENTOS

Con el propósito de absolver la inquietud formulada, esta oficina se permite efectuar el siguiente análisis:

1. El esquema de organización presupuestal nacional

De los artículos 151, 352 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. No obstante lo anterior, también compete a las Asambleas Departamentales y a los Concejos Distritales y Municipales expedir las disposiciones orgánicas de sus respectivos presupuestos (arts. 300, numeral 4°, y 313, numeral 5° *ib.*).

Con el propósito de armonizar dicha normatividad y, de esta manera, 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:

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 fórmula similar preexistía con antelación a la expedición de la Constitución de 1991, la cual fue hallada exequible por la Corte Constitucional, en virtud a que el tema comportaba un alto grado de relevancia de lo unitario.

Desde un inicio esa Alta Corporación indicó lo siguiente:

[...] la Carta Fundamental afronta el tema de las competencias superpuestas con tres mecanismos, a saber: a) reitera la supremacía de la Constitución; b) erige a la Ley Orgánica del Presupuesto en la norma rectora de todo sistema presupuestal colombiano, y c) ordena que los principios constitucionales se apliquen "en lo que fuera pertinente" a las entidades territoriales para la elaboración (programación), aprobación (con sus modificaciones) y ejecución del presupuesto de cada una de ellas. 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 aquellas sólo podrán establecer variaciones a partir de las bases establecidas por la Constitución y la Ley Orgánica, cuidándose de no contradecirlas.¹

Atendiendo a dicha facultad, el legislador se ha ocupado de regular el ciclo presupuestal de las entidades territoriales, a través de la Ley Orgánica del Presupuesto en aspectos concretos como el límite de gastos de ciertos organismos de las entidades territoriales. Pero así mismo, ha previsto una serie de principios a los cuales debe sujetarse la adopción de tales presupuestos.

2. Principios de la organización presupuestal

Uno de los aspectos cruciales de nuestra organización presupuestal es la de estar diseñado como un sistema, en donde los principios del mismo cumplen un papel ordenador sustancial.

Así, el Decreto 111 de 1996 que compila las Ley 38 de 1989, Orgánica del Presupuesto, y las Leyes 179 de 1994 y 225 de 1995, que introducen modificaciones a la citada Ley Orgánica 38 de 1989, alude al sistema presupuestal. En los artículos 12 y siguientes, la misma legislación enuncia y desarrolla nueve principios que rigen todas las etapas del proceso presupuestal desde programación

¹ CORTE CONSTITUCIONAL, sent. C-478 de 6 de agosto de 1992, M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz. Resaltado fuera del texto.



hasta su ejecución, por lo que es imperioso tenerlos presentes en el proceso presupuestal.

Para lo que nos ocupa, es importante destacar los siguientes principios presupuestales.

Artículo 15. Universalidad. El presupuesto contendrá la totalidad de los gastos públicos que se espere realizar durante la vigencia fiscal respectiva. En consecuencia, ninguna autoridad podrá efectuar gastos públicos, erogaciones con cargo al Tesoro o transferir crédito alguno, que no figuren en el presupuesto (Ley 38 de 1989, art. 11, Ley 179 del 1994, art. 55, inciso 3o, Ley 225 de 1995, Artículo 22).

Artículo 17. Programación integral. Todo programa presupuestal deberá contemplar simultáneamente los gastos de inversión y de funcionamiento que las exigencias técnicas y administrativas demanden como necesarios para su ejecución y operación, de conformidad con los procedimientos y normas legales vigentes.

Parágrafo. El programa presupuestal incluye las obras complementarias que garanticen su cabal ejecución (Ley 38 de 1989 art.13).

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 3o.).

En cuanto al principio de especialización se refiere, la propia Corte Constitucional ha señalado:

Lo anterior implica entonces que el Congreso debe no sólo definir el monto máximo de gasto estatal sino que debe apropiar las partidas para una determinada finalidad, de suerte que éstas deben ser ejecutadas conforme a lo prescrito por la ley de presupuesto, la cual no se limita a autorizar las sumas que pueden ser gastadas sino que, además, confiere una destinación particular a las distintas partidas. El presupuesto es entonces una ley de autorización de gastos, por cuanto limita jurídicamente su ejecución en tres aspectos: de un lado, en el campo temporal, pues



las erogaciones deben hacerse en el período fiscal respectivo; de otro lado, a nivel cuantitativo, pues las apropiaciones son las cifras máximas que se pueden erogar; y, finalmente, en el campo sustantivo o material, pues la ley no sólo señala cuánto se puede gastar sino en qué se deben emplear los fondos públicos.

Por ello se considera que una obvia consecuencia de la legalidad del gasto es el llamado principio de "especialización", que se encuentra expresamente consagrado en el aparte final del artículo 345 de la Carta, el cual señala que no se podrá "transferir crédito alguno a un objeto no previsto en el respectivo presupuesto". En efecto, en la nomenclatura de la Hacienda Pública, la palabra crédito no tiene el significado técnico del derecho privado ya que en materia presupuestal, se denomina crédito a la "autorización conferida al Gobierno por el Congreso para invertir determinada suma en un servicio dado"². Por consiguiente, esta norma constitucional está prohibiendo que el Gobierno utilice una partida de gasto aprobada por el Congreso para una finalidad distinta de aquella para la cual ésta fue apropiada. Así, el artículo 18 del decreto 111 de 1996 o Estatuto Orgánico del Presupuesto especifica los alcances del principio de especialización y establece que "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". Y no podía ser de otra forma pues poca eficacia tendría el principio de legalidad si, una vez aprobado el presupuesto, el Gobierno pudiera variar a su arbitrio los montos de las partidas o la destinación de las mismas.³

Se ha comentado, así mismo:

De la misma manera es deseable, de conformidad con el principio de especialización, que la disposición de la naturaleza del gasto que se autoriza en cada apropiación sea suficientemente clara y precisa,

² Esteban Jaramillo. Tratado de Ciencia de la Hacienda Pública, Ed. Minerva, Bogotá, 1930, p 569.

³ CORTE CONSTITUCIONAL, sent. C-685 de 5 de diciembre de 1996, M.P. Alejandro Martínez Caballero.



de tal manera que se pueda verificar el fin para el cual se autoriza el programa de gastos.⁴

La especialización, entonces, plasma la voluntad del Congreso de la República en un determinado sentido, complemento necesario del principio de legalidad del gasto contemplado en el artículo 345 de la Constitución Política.



3. Clasificación de los gastos

Con base en esos principios tutelares y teniendo en cuenta la clasificación legal de gastos, la legislación comentada consagra, en el artículo 36, lo siguiente:

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

[...]

En los presupuesto de gastos de funcionamiento e inversión no se podrán incluir gastos con destino al servicio de la deuda.

A su turno, el Decreto 568 de 1996, por el cual se reglamentan las leyes orgánicas que conforman el Estatuto Orgánico de Presupuesto, consagra en su artículo 14 que:

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.

Igualmente, dentro del mismo decreto se consagra en el capítulo de la liquidación del presupuesto (Artículo 16 *ib.*) lo siguiente:

⁴ HACIENDA PÚBLICA, Juan Camilo Restrepo Salazar, Universidad Externado de Colombia, Bogotá 2000, pág. 215.

El anexo del decreto de liquidación del presupuesto en lo correspondiente a los gastos incluirá, además de las clasificaciones contempladas en el artículo 14, las siguientes: [...] e) OBJETO DEL GASTO, comprende: [...] 2) PARA GASTOS GENERALES:

- Adquisición de bienes.
- Adquisición de servicios.
- impuestos y multas.



Dispone el artículo 67 del Estatuto Orgánico del Presupuesto lo siguiente: "Corresponde al Gobierno dictar el Decreto de Liquidación del presupuesto General de la Nación" y, más adelante, en el mismo estatuto, el artículo 104 relacionado con las entidades territoriales señala su sujeción normativa a las disposiciones de carácter nacional según se indicó al principio.

Esta división, además que no es totalmente clara, pues todo gasto de inversión conlleva erogaciones de funcionamiento, ha dado lugar a aclaraciones en temas como el pago de salarios a educadores y a médicos, gastos que, de conformidad con lo indicado por la Corte Constitucional, constituirían gastos de inversión. En efecto, en su sentencia C-151 de 1995, dicha Corporación manifestó:

Ahora bien, es obvio que una inversión para una escuela que no podrá tener maestros o para un hospital que estará desprovisto de médicos es inútil e ineficiente, puesto que no sirve para satisfacer las necesidades de educación y de salud de la población del municipio respectivo. Por eso, en determinadas circunstancias, constituye una mejor inversión en el bienestar de la población que las autoridades gasten en el funcionamiento de las escuelas y los centros de salud, en vez de efectuar nuevas construcciones en este campo. Por consiguiente, interpretar de manera restrictiva el alcance del concepto de inversión social, en el sentido de que sólo caben "inversiones en el sentido económico financiero del término, puede provocar una proliferación de obras físicas que, lejos de permitir una mejor satisfacción de las necesidades básicas de la población, puede hacer inútil e irracional el gasto social."

Hay, pues, que compaginar la noción de inversión social con el sentido mismo de la finalidad social del Estado (CP título XII capítulo V).⁵

Se ha afirmado, además, que la distinción no es clara y evidente pues puede conducir a incluir gastos de inversión en "múltiples gastos de funcionamiento"⁶.

Ahora bien, con fundamento en los anteriores lineamientos, se advierte que el cuestionamiento está dirigido a determinar la posibilidad de desarrollo de una apropiación presupuestal que habrá de realizar la Contraloría General de Risaralda, es necesario examinar, en lo que a gastos se refiere, el Decreto de liquidación No. 111 del 14 de diciembre de 2001, por el cual se fija el presupuesto General de Rentas y Gastos, para la vigencia fiscal del 1º de enero al 31 de diciembre de 2002 del departamento de Risaralda y del cual forma parte como una sección del mismo. Este decreto incluye apropiaciones para la Contraloría General del Departamento, (artículo 38), y define las siguientes clases de gastos:

GASTOS DE FUNCIONAMIENTO

Corresponde a todas las erogaciones necesarias para el normal funcionamiento de los Órganos o Instituciones, incorporadas en el presupuesto General del Departamento, son gastos especialmente de consumo.

Los Gastos de Funcionamiento se clasifican en Gastos de Personal, Gastos Generales, Transferencias y Gastos de Comercialización y Producción.

GASTOS GENERALES

Comprende los pagos por concepto de gastos necesarios para el normal funcionamiento de la Entidad, como por ejemplo la adquisición de bienes y servicios.

⁵ CORTE CONSTITUCIONAL, sent. C-151 de 5 de abril de 1995, M.P. Fabio Morón Díaz.

⁶ Juan Camilo Restrepo Salazar, *op. cit.*, pág. 241.



ADQUISICIÓN DE SERVICIOS

Gastos Varios e Imprevistos

Erogaciones excepcionales de carácter eventual o fortuito de inaplazable e imprescindible realización para el funcionamiento de los órganos o secciones del Departamento.

Mantenimiento General

Corresponde a las apropiaciones de algunos órganos del presupuesto que tienen reunidas las diferentes subcuentas de mantenimiento en una cuenta general.

Con cargo a los diferentes objetos de gasto de mantenimiento se adquirirán los bienes de consumo final o fungibles que no deben inventariarse por su valor o duración, necesarios para la reparación o conservación de otros bienes muebles o inmuebles.

GASTOS DE INVERSIÓN

Son gastos de inversión aquellas erogaciones susceptibles de causar créditos o de algún modo económicamente productivas, o que tengan cuerpo de bienes de utilización perdurable, llamados también de capital por oposición a los de funcionamiento, que se hayan destinado por lo común a extinguirse con su empleo. Así mismo, aquellos gastos destinados a crear infraestructura social.

Esta clasificación guarda una estrecha relación con aquella utilizada a nivel nacional que clasifica los gastos generales en adquisición de bienes, adquisición de servicios e impuesto y multas. Respecto a la adquisición de bienes se ha indicado:

Corresponde a la compra de bienes muebles duraderos y de consumo, destinados a apoyar el desarrollo de las funciones del órgano, como compra de equipo, materiales, suministros e impresos y publicaciones.

A su turno, la adquisición de servicios está definida de la siguiente manera:



Comprende la contratación y el pago a personas jurídicas y naturales por la prestación de un servicio que complementa el desarrollo de las funciones del órgano y permiten mantener y proteger los bienes que son de su propiedad o están a su cargo, así como los pagos por conceptos de tasas a que estén sujetos los órganos. Incluye, entre otros, el pago de servicios públicos, arrendamiento de inmuebles, viáticos y gastos de viaje, vigilancia y aseo.



De este modo, los gastos en que vaya incurrir una entidad tienen en primera medida que estar debidamente presupuestados, lo cual constituye, en el ámbito de la validez de las actuaciones presupuestales, el primer requisito que se tiene que cumplir para que un gasto pueda ser ejecutado. La apropiación, por su parte, es el monto máximo que puede comprometerse, de allí el concepto de fuerza restrictiva del presupuesto. Pero como los gastos a su vez tienen diferentes clasificaciones que la misma ley se las ha dado, mal podría contravenirse tal clasificación al momento de ejecutarlo y desconocer su propósito pues precisamente estamos en el ámbito propio de la especialidad sobre el cual se ha insistido.

En consecuencia, y desde el punto de vista teleológico, lo que se persigue con el desarrollo de una apropiación como la comentada consiste en que en su desarrollo se adquieran los bienes y servicios "necesarios para que el órgano cumpla con las funciones asignadas por la constitución y la ley". Ello nos ubica en el plano del gestor fiscal que en materia de compromisos de recursos debe realizar un estudio minucioso y detallado con fundamento en el cual lo que le ha sido confiado se invierta de la mejor manera, lo cual rebasa el presente análisis pues involucra circunstancias específicas de tiempo, modo y lugar, necesidad y oportunidad, evaluaciones todas ellas de carácter fiscal que exceden el objeto de análisis propio de esta dependencia. Debe vislumbrar los efectos en el tiempo y las eventuales pérdidas que puedan presentarse. Obviamente, si se encuentra que es necesario efectuar una serie de adecuaciones, sin importar la titularidad del inmueble, la contraloría respectiva podría celebrar esta clase de compromisos en la adquisición de bienes y servicios necesarios para su adecuado funcionamiento, que es precisamente lo que se pretende con tales recursos.

No obstante lo anterior, no pueden culminar las presentes observaciones sin tener en cuenta un aspecto que surge de la inquietud y es el relacionado con la relación existente entre la Contraloría y la Gobernación respecto de la porción del bien ocupado por la primera, no en relación con su titularidad sino en cuanto al nexo jurídico existente entre las partes. Si no aparece relación contractual -que sería lo apropiado en estos casos con el propósito de definir derechos y obligaciones- es precaria la vocación de permanencia pues dicha tenencia puede quedar al arbitrio del Gobernador. Tal circunstancia produciría un umbral de duda respecto a las erogaciones que se pretenden realizar pues, de lo que se entiende de ellas, es que constituyen gastos con criterio de estabilidad. De allí que, a manera de consideración especial, esta oficina considera pertinente enfatizar en uno de sus aspectos accidentales, vale decir, reformule la precariedad de la tenencia con antelación a la realización de los gastos que se proponen y lo coteje con las necesidades y posibilidades propias de la gestión.

Con base en lo anterior, se deja consignado el criterio respecto de la inquietud planteada, no sin antes advertir que la respuesta aquí contenida se realiza con fundamento en la labor de conceptualización a ella asignada, en desarrollo del artículo 25 del C.C.A. De allí que se fije una serie de lineamientos respecto del tema planteado sin que pueda entenderse como la determinación de una decisión que compete exclusivamente a quien tiene la titularidad del compromiso y sin perjuicio de las competencias y atribuciones de quienes, en determinado momento, ejerzan la respectiva vigilancia de gestión contractual.

Cordial saludo,



Juan Fernando Romero Tobón

Copia: Auditor Delegado
Gerencias Seccionales



CONTRALORIA
GENERAL DEL
RISARALDA

PACTO MORAL POR LAS BUENAS
COSTUMBRES

Maña Inés

279

DC - 1367

AUDITORIA GENERAL DE LA REPUBLICA
Alcance: NUR 110-1-0 31/05/2002 03:03 p.m.
Trámite: 405-CONCEPTO
E-7347 Actividad: 0172010, Folios: 1, Anexos: NO
Origen: CONTRALORIA GENERAL DEL RISARALDA
Oficina: 110 OFICINA JURIDICA

Pereira, Mayo 27 de 2002

19 junio 2002

Doctor
JUAN FERNANDO ROMERO TOBON
Jefe Oficina Jurídica
Auditoría General de la República
Santafé de Bogotá D.C.

Respetado Doctor,

Por medio de la presente me permito solicitar su concepto respecto a la siguiente situación:

La Contraloría General del Risaralda tiene ubicadas sus instalaciones en un área del piso quinto del edificio propiedad de la Gobernación del Risaralda, en la actualidad las condiciones de trabajo del personal son muy regulares debido a que por las reestructuraciones a que nos hemos visto sometidos, debimos entregar espacios de la entidad y los que quedan pueden ser suficientes siempre y cuando se distribuyan adecuadamente; Igualmente tenemos problemas relacionados con las redes informáticas y de energía, lo que ha generado graves problemas de operatividad en nuestros equipos de computo.

Nuestra inquietud radica en el hecho de si la contraloría podría invertir recursos de su presupuesto de funcionamiento, en la adecuación de los espacios de trabajo y cambios del cableado estructurado, en unas instalaciones que no son de nuestra propiedad y de las cuales no existe comodato.