

Ministerio de Hacienda y Crédito Público

República de Colombia

7.2 029309-19-10-07

Bogotá,

Doctor
LUIS FERNANDO LOAIZA CASTAÑO
Secretario de Hacienda
Gobernación de Caldas
Edificio Licorera Oficina 315
Manizales – Caldas

Asunto: Radicación 052800 de 07-09-18

Tema: Límites al Gasto de Contralorías Departamentales y Ley 1151 de 2007.

Respetado doctor Loaiza:

A través del presente damos respuesta al asunto de la referencia mediante el cual nos eleva consulta respecto a la aplicación del artículo 134 de la Ley 1151 de 2007. Es necesario advertir que la respuesta se ofrece dentro del ámbito de nuestra competencia, de forma general y abstracta y en los términos del artículo 25 del Código Contencioso Administrativo, según el cual los conceptos emitidos por este Despacho no son obligatorios ni vinculantes.

El artículo 134 de la Ley 1151 de 2007 establece:

ARTÍCULO 134. Fortalecimiento del ejercicio del control fiscal. El límite de gastos previsto en el artículo 9 de la ley 617 de 2000 para la vigencia de 2001, seguirá calculándose en forma permanente. Las cuotas de fiscalización correspondientes al punto dos por ciento (0.2%) a cargo de las entidades descentralizadas del orden departamental, serán adicionadas a los presupuestos de las respectivas contralorías departamentales. Entiéndase ésta como la única fórmula para el cálculo del presupuesto de las contralorías departamentales.

Parágrafo: El presupuesto de las contralorías municipales y distritales seguirá calculándose conforme a las disposiciones legales vigentes.

Del contenido del artículo se desprende la necesidad de conceptuar al menos en los siguientes aspectos los cuales se abordan en el mismo orden:

- 1. Límites al gasto de contralorías departamentales
 - 1.1 Límites del artículo 9 de la Ley 617 de 2001
 - 1.2 Adición de cuotas de fiscalización
 - 1.2.1 Estimación de cuotas de fiscalización de descentralizadas

1.2.2 Sujetos pasivos de cuotas de fiscalización

1.3 Fórmula única para el cálculo del presupuesto de contralorías departamentales

2. Vigencia de los límites al gasto de contralorías departamentales dispuestos en la Ley 1151 de 2007.

1. Límites al gasto de contralorías departamentales

Para efectos de determinar los límites de gasto para las contralorías departamentales dispuestos por el artículo 134 de la Ley 1151 de 2007 es necesario identificar las reglas contenidas en el mismo. Así, se pueden identificar las siguientes que serán analizadas en el mismo orden:

- las disposiciones relativas a límites al gasto dispuestas por el artículo 9 de la Ley 617 de 2000 para el año 2001 debe seguir calculándose en forma permanente.
- las cuotas de fiscalización a cargo de las entidades descentralizadas del orden departamental correspondientes al 0.2% se adicionan a los presupuestos de las contralorías departamentales.
- el contenido del artículo 134 es el único que debe tomarse como referente a la hora de calcular el presupuesto para las contralorías departamentales.

1.1 Las disposiciones relativas a límites al gasto dispuestas por el artículo 9 de la Ley 617 de 2000 para el año 2001 deben seguir calculándose en forma permanente

Ante esta regla establecida por el artículo 134 de la Ley 1151 de 2007, inmediatamente surge el interrogante relativo a la identificación de los límites que a su vez determinó el artículo 9 de la Ley 617 de 2000 para el año 2001.

Tal interrogante ya fue resuelto mediante el Concepto 01771 de 2006 emitido por la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, el cual se volverá recurrente en muchos de los apartados siguientes.

En efecto, el Consejo de Estado al analizar las normas que gobernaron los límites al gasto de las contralorías departamentales durante el lapso comprendido entre el año 2000 y el 2006 evidenció una doble dimensión, temporal y normativa, del artículo 9 de aquella Ley. Así, por un lado identificó normas permanentes y, por el otro, normas transitorias contenidas en el mencionado artículo 9. En este sentido manifestó:

A continuación se analizan estos regímenes aplicables a los departamentos, contenidos en la ley 617:

(i) El artículo 8° establece el límite permanente para los gastos de las contralorías departamentales, expresado en porcentajes en proporción de los ingresos corrientes anuales de libre destinación, según la respectiva categoría, así:

(...)

Adicionalmente a esta disposición, el artículo 9° de la misma ley establece otro límite a los gastos, referido al crecimiento de un año a otro de las apropiaciones presupuestales destinadas a las contralorías departamentales, el cual a pesar de encontrarse regulado en el artículo que se refiere el régimen de transición, por su contenido y alcance integra el régimen permanente a partir del año 2005, como en efecto se desprende de su texto, a saber:

Artículo 9°. Periodo de transición para ajustar los gastos de las Contralorías Departamentales.

(...)

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.

(...)

(ii) De otra parte, la ley 617 previó un régimen de transición aplicable al periodo comprendido entre los años 2001 a 2004 a los departamentos cuyos gastos en contralorías superaran los límites establecidos en la misma ley, así:

**Artículo 9o. Periodo de transición para ajustar los gastos de las contralorías departamentales. Se establece un periodo 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%

Parágrafo. 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."

El régimen de transición excluye la aplicación del régimen ordinario o permanente durante el término o anualidades en que el mismo tuvo vigencia, con el propósito de facilitar la aplicación posterior del régimen permanente en el caso de aquellos departamentos que tuvieran un mayor nivel de gasto, con lo cual se pretendía evitar un cambio drástico en el monto de las apropiaciones, de allí su reducción paulatina hasta llegar a los porcentajes permanentes.

De lo anterior se deduce que para el año 2001, los límites de gasto estaban gobernados por dos criterios:

- De una parte el límite asociado a los Ingresos Corrientes de Libre Destinación dispuestos en el apartado transitorio del artículo 9 de Ley 617 de 2000 y,
- De otra parte el límite referido a la imposibilidad que los gastos crezcan en términos constantes en relación con el año anterior (se recuerda que el índice de crecimiento relativo a la meta de inflación establecida por el Banco de la República sólo empezó a operar a partir del año 2005).

Es necesario reparar que las cuotas de fiscalización de las descentralizadas departamentales de acuerdo con el artículo 9 de la Ley 617 de 2000, se asumieron simplemente como una fuente para financiar las transferencias desde el sector central hacia las contralorías y no como un recurso adicional para ser sumado a las transferencias referidas, y que esto último ocurrió con ocasión de la expedición de la Ley 716 de 2001 y las demás que extendieron su vigencia o contenidos.

1.2 Las cuotas de fiscalización correspondientes al 0.2% se adicionan a los presupuestos de las entidades descentralizadas del orden departamental

Esta fórmula empleada por el legislador de 2007, replica parcialmente la establecida en el artículo 17 de la Ley 716 de 2001, de acuerdo con la cual *"para el año 2001, seguirá en forma permanente, adicionando con las cuotas de auditaje de las empresas industriales y comerciales del estado, áreas metropolitanas, empresas de servicios y sociedades de economía mixta"*.

Se dice que replica la fórmula empleada porque las cuotas de fiscalización suman a la hora de determinar las transferencias desde el sector central hacia las contralorías y por ello mismo se adicionan a los presupuesto de estas últimas.

Pero, también se dice que replica parcialmente porque se encuentran diferencias relativas a la estimación de las cuotas de fiscalización y a los sujetos pasivos de las mismas, tal como se demuestra enseguida:

1.2.1 Estimación de las cuotas de fiscalización

El artículo 134 de la Ley 1151 de 2007 no admite la posibilidad, como si lo hace el artículo 9 de la Ley 617 de 2000, que la cuota de fiscalización pueda ser de un valor inferior, sin superar el

0.2%, pues lo que expresa el artículo 134 es que la cuota de fiscalización debe ser efectivamente del "punto dos por ciento (0.2%) a cargo de las entidades descentralizadas del orden departamental".

1.2.2 Sujetos pasivos de las cuotas de fiscalización

El artículo 134 no incluye a las áreas metropolitanas como sujetas de cuotas de fiscalización, ni precisa cuáles descentralizadas departamentales sí están gravadas con la cuota de fiscalización, ni cuales no. Debe recordarse que el apartado del artículo 17 de la Ley 716 de 2001 referido a que "los establecimientos públicos hacen parte del presupuesto del departamento" fue entendido en el sentido de que éstos no eran sujetos de cuotas de fiscalización, y por lo mismo no sumaban a la hora de estimar el presupuesto de las contralorías departamentales.

Lo anterior significaría que las cuotas de fiscalización de las descentralizadas del orden departamental, incluidas las de los establecimientos públicos (que sí serían sujetos de dicha cuota) suman a la hora de determinar el presupuesto de la contraloría.

1.3 El contenido del artículo 134 es el único que debe tomarse como referente a la hora de calcular el presupuesto para las contralorías departamentales.

La expresión "entiéndase ésta como la única fórmula para el cálculo del presupuesto de las contralorías departamentales", empleada por el artículo 134 de la Ley 1151 de 2007 dejaría despejada cualquier duda respecto a un eventual examen respecto a la aplicación del artículo 8 de la Ley 617 de 2000, toda vez que en éste se establecen unos límites asociados a los Ingreso Corrientes de Libre Destinación, del año 2005 hacia adelante, diferentes a los establecidos en el artículo 9 de la misma Ley.

2. Vigencia de los límites al gasto de contralorías departamentales dispuestos en la Ley 1151 de 2007.

El artículo 151 de la Ley 1151 de 2007, referido a su vigencia, establece que "rige a partir de su publicación", lo cual tuvo lugar el 24 de julio de 2007. En este sentido y en vista de que no estamos en presencia ni de una ley referida a tributos de periodo respecto de las cuales y atendiendo el artículo 338 constitucional empiezan a regir a partir del periodo inmediatamente siguiente, ni tampoco existe al interior de la propia ley una norma que haya fijado una vigencia distinta a la establecida en el artículo 151, debe decirse que la misma tiene una aplicación inmediata. Los efectos presupuestales de esta consideración se traducen en que el examen sobre el cumplimiento de los límites al gasto para las contralorías departamentales correspondiente al año 2007, debe tomar como referente las reglas para límites establecidas en la Ley 1151 de 2007.

Ahora bien, como quiera que antes de la entrada en vigencia de la Ley 1151 de 2007 los departamentos han debido estructurar sus presupuestos a partir de la normatividad vigente (asunto que fue objeto de aclaración por parte del Consejo de Estado y cuya posición fue reproducida mediante Circulares 39 de 2006 y 05 de 2007 de esta Dirección) y en los mismos a su vez han debido establecerse límites, es necesario advertir que en el evento en que los departamentos decidieran modificar sus presupuestos (para ahora aumentarlos a partir de los límites determinados por la Ley 1151 de 2007), tendrían que agotar todos los procedimientos establecidos en el Estatuto Orgánico de Presupuesto para tales efectos.

3. Síntesis

A manera de síntesis puede decirse que los siguientes son los límites complementarios al gasto de las contralorías departamentales durante el cuatrienio 2007-2010:

- **Porcentaje de ICLD¹ (correspondiente al año 2001)² + cuotas de fiscalización (el 0.2% incluyendo E.P³)**
- **Los gastos de las contralorías no pueden crecer en términos constantes en relación con el año anterior.** Es fundamental advertir que este límite de crecimiento del gasto involucra tanto las transferencias del sector central como lo adicionado con las cuotas de fiscalización del sector descentralizado, de manera que el examen de cumplimiento de límites al crecimiento toman como referente a unas y a otras.

Notas finales

Finalmente es de gran importancia precisar que este concepto se emite, sin perjuicio del eventual examen que en juicio de constitucionalidad pudiera hacerse respecto a la constitucionalidad de una norma que como la del artículo 134 de la Ley 1151 de 2007 modificó temporalmente otras normas superiores de categoría orgánica como las contenidas en los artículos 8 y 9 (en el apartado permanente) de la Ley 617 de 2000 o, respecto a una norma que hace referencia a otra que no existe dentro del ordenamiento jurídico, como de hecho lo hace el artículo 134 de la Ley 1151 de 2007 al mencionar esta última unos límites que tuvieron vigencia sólo durante el 2001 y en gracia de discusión hasta el año 2006.

En los anteriores términos damos respuesta a su consulta.

Atentamente,

Luis Fernando Villota Quiñones

Subdirector de Fortalecimiento Institucional territorial

Dirección General de Apoyo Fiscal

Ministerio de Hacienda y Crédito Público

LFVQ/JMG

¹ ICLD=Ingresos Corrientes de Libre Destinación

² Límite contenido en el artículo 9 de la Ley 617 de 2000

³ E.P.= Establecimientos Públicos

Carrera 8 No. 6 - 64 Bogotá D.C. PBX 3811700

www.minhacienda.gov.co

Oficina Jurídica
110.074.2007



AUDITORÍA
GENERAL



83

Rad Salida No 2007-110-000030-1
ha 06/11/2007 10:08:42 Ue Rad. NRMONROY
Info : Solicitud concepto jurídico. Efectos de la ley 1151 de 2007
Info : / Rem (OEM) CONTRALORÍA DEPARTAMENTAL
www.auditoria.gov.co - Auditoría General de la República

167 NOV 2007 correo certificado

Bogotá D.C.,

Devolver Copia Firmada

Doctor
GUSTAVO HERNANDEZ
Contralor Departamental
Contraloría General de Arauca
Carrera 22 N° 18-32
Arauca-Arauca

REFERENCIA: Solicitud concepto jurídico. Efectos de la ley 1151 de 2007 respecto a las cuotas de auditaje. N.U.R.: 200-1-4468.

Respetado Doctor:

Esta oficina recibió su solicitud de concepto donde señala lo siguiente:

"De conformidad con nuestra comunicación telefónica acudo en busca de su valiosa intervención para hacer claridad sobre dos aspectos con relación al presupuesto de la Contraloría Departamental, como efectos de la expedición de la ley 1151 de 2007, así:

1) En la presente vigencia no he recaudado el valor de las cuotas de auditaje porque estas no podían incorporarse al presupuesto. Como la mencionada ley si lo permite puedo en estos momentos exigir las en su totalidad o solo las correspondientes a los meses posteriores a la vigencia de la ley?

2) Para la proyección del presupuesto de la vigencia 2008 debe tenerse en cuenta el contenido del párrafo del artículo 9 de la ley 617/2000 o esto quedo derogado por el artículo 134 de la ley 1151 de 2007, inicialmente mencionado."

Ante lo enunciado presentamos las siguientes consideraciones:

El marco normativo para poder analizar los temas consultados, se encuentra consignado básicamente en las siguientes disposiciones:

Ley 1151 de 2007:

ARTÍCULO 134. Fortalecimiento del ejercicio del control fiscal. El límite de gastos previsto en el artículo 9 de la ley 617 de 2000 para la vigencia de 2001, seguirá calculándose en forma permanente. Las cuotas de fiscalización correspondientes al punto dos por ciento (0.2%) a cargo de las entidades descentralizadas del orden departamental, serán adicionadas a los presupuestos de las respectivas contralorías departamentales. Entiéndase ésta como la única fórmula para el cálculo del presupuesto de las contralorías departamentales.

8

Parágrafo: El presupuesto de las contralorías municipales y distritales seguirá calculándose conforme a las disposiciones legales vigentes.

ARTICULO 135. Cuota de Auditaje. Las transferencias que la Nación hace a las Entidades Territoriales pertenecientes a las antiguas Comisarias, por mandato de los artículos 309 y 359 de la Constitución Nacional, no serán objeto de cobro de tasa, contribución o cuota de auditaje por parte del Ente de Control Fiscal Departamental.

ARTÍCULO 160. Vigencia y Derogatorias. La presente ley rige a partir de su publicación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias, en especial el inciso segundo del artículo 63 de la Ley 788 de 2002, así como las demás disposiciones vigentes sobre el monto de la contribución cafetera a que se refiere la misma Ley, el parágrafo del artículo 4 de la Ley 785 de 2002, el numeral 5 del artículo 2 de la Ley 549 de 1999, el artículo 3 del Decreto 3752 de 2003 y el artículo 79 de la Ley 1110 de 2006 y el inciso 3 del artículo 78 de la Ley 1111 de 2006. Continúan vigentes los artículos 13, 14, 20, 21, 38 reemplazando la expresión "EL CNSSS" por "la Comisión de Regulación en Salud", 43, 51, 59, 61, el parágrafo del artículo 63, 64, 65 para el servicio de gas natural 69, 71, 75, 81, 82, 86, 92, 99, 103, 110, 121 y 131, de la Ley 812 de 2003.

Ley 617 de 2000

ARTICULO 9o. PERIODO DE TRANSICIÓN PARA AJUSTAR LOS GASTOS DE LAS CONTRALORIAS DEPARTAMENTALES. Se establece un periodo 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:

CATEGORIA	Año			
	2001	2002	2003	2004
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.

Una primera aproximación a las disposiciones reseñadas nos permite plantear que, el parágrafo del artículo noveno de la ley 617 de 2000 no fue derogado ni expresa ni tácitamente por la ley 1151 de 2007. En efecto, el artículo 160 ibidem que se ocupa de la vigencia y derogatorias no hace ninguna alusión al referido parágrafo.



De otra parte, veamos cual es el límite de gastos previsto en el artículo 9 de la ley 617 de 2000, al que hace referencia el artículo 134 de la ley 1151 en estudio. En nuestro entender el límite del que se habla no sólo obedece a un porcentaje (para el caso que nos ocupa el del año 2001) sobre los ingresos corrientes de libre destinación, sino también a la meta de inflación como el tope máximo de crecimiento presupuestal para los entes de control fiscal departamental. Dicho de otra manera, una es la fórmula para el cálculo del presupuesto de las Contralorías Departamentales, lo cual involucra lo referente a la cuota de auditaje, como lo establece la norma de la ley 1151, y otra es la limitación de la meta de inflación que involucra al sistema presupuestal principios de la política macroeconómica y fiscal del país.

(Y)

Ahora bien, señala el artículo 134 de la ley 1151 de 2007 que lo allí indicado es la única fórmula para determinar el límite de gastos para las Contralorías Departamentales; por tanto, para calcular el presupuesto de las contralorías departamentales se debe de tener en cuenta los siguientes aspectos:

1. Porcentaje fijo para el año 2001 de los ingresos corrientes de libre destinación según la categoría del departamento. ✓
2. Las cuotas de auditaje del 0.2% a cargo de las entidades descentralizadas del orden departamental, las cuales se adicionan a los presupuestos de las Contralorías Departamentales ✓
3. Sumado lo anterior no puede superarse la meta de inflación calculada por el Bancó de la República, tal como lo dispone a partir del año 2005, en forma indefinida el multicitado parágrafo del artículo noveno de la ley 617 de 2000. ✓

Esta interpretación, que derivamos de las primeras reflexiones sobre la norma objeto de consulta, resulta plausible si tenemos en cuenta otros elementos propios de un análisis jurídico integral.

En ese orden de ideas, ante todo cabe precisar que la interpretación normativa no debe realizarse en forma aislada, hay que integrar la disposición objeto de estudio al sistema jurídico, es decir, la interpretación debe hacerse de manera no sólo sistemática sino también sistémica. Por tanto, una interpretación coherente y armónica de la disposición en comento debe involucrar las normas de índole presupuestal, tanto a nivel constitucional como legal.

En primer término, la Constitución Política señala lo siguiente:

"ARTICULO 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".

"ARTICULO 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".

En segundo lugar, como referente legal debemos remitirnos al Estatuto Orgánico del Presupuesto (Decreto 111 de 1996), en particular a los siguientes artículos:

"ARTICULO 104. A más tardar el 31 de diciembre de 1996, las entidades territoriales ajustarán las normas sobre programación, elaboración, aprobación y ejecución de sus presupuestos a las normas previstas en la Ley Orgánica del Presupuesto".

"ARTICULO 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".

"ARTICULO 20. COHERENCIA MACROECONOMICA. El presupuesto debe ser compatible con las metas macroeconómicas fijadas por el Gobierno en coordinación con la Junta Directiva del Banco de la República".

"ARTICULO 21. HOMEOSTASIS PRESUPUESTAL. El crecimiento real del Presupuesto de Rentas incluida la totalidad de los créditos adicionales de cualquier naturaleza, deberán guardar congruencia con el crecimiento de la economía, de tal manera que no genere desequilibrio macroeconómico (Ley 179/94, artículo 8o.)".

Sobre el particular la Corte Constitucional desde los albores de la actual Carta Política puntualizó su criterio en los siguientes términos:

"La Constitución de 1991 reconoce que la materia presupuestal es de aquellas que pueden considerarse concurrentes en los niveles Nacional, Departamental y Municipal, es decir, que necesariamente estarán presentes en cada uno de esos niveles territoriales manifestaciones de la función presupuestal. El rango cuasi-constitucional de las leyes orgánicas, que les permite ser el paradigma y la regla de otras leyes en las materias que regulan. La Constitución de 1991 fue más allá de la utilización tradicional de la ley orgánica de presupuesto como receptáculo de los principios de esa disciplina. El artículo 352 la convirtió en instrumento matriz del sistema presupuestal colombiano al disponer que se someterán a ella todos los presupuestos: el Nacional, los de las entidades territoriales y los que elaboran los entes descentralizados de cualquier nivel. La ley orgánica regulará las diferentes fases del proceso presupuestal (programación, aprobación, modificación y ejecución). La nueva Constitución innova en materia presupuestal no sólo al establecer la preeminencia expresa de la ley orgánica de presupuesto, que ahora lo será de todo el proceso presupuestal y no simplemente del presupuesto nacional, sino también al enfrentar directamente la problemática de la concurrencia de competencias. Es procedente aplicar analógicamente los principios o bases presupuestales de la Ley 38 de 1989 a las normas orgánicas de presupuesto en los niveles departamental y municipal y, a través de éstas, a los respectivos presupuestos anuales. Esta utilización indirecta de los principios de la Ley es un reconocimiento a todo aquello que tendrán los presupuestos locales y seccionales de diverso y propio, esto es, de autónomo. Se trata de una aplicación condicionada a que los principios nacionales y constitucionales sean operantes por presentarse las condiciones para ello. En donde no exista materia para su aplicación quedará el campo libre para la iniciativa local que se expresará en las normas orgánicas Departamentales y Municipales." (Sentencia C-478/92).

De otra parte, vale la pena resaltar uno de los principios rectores de la planeación consagrados en la ley 152 de 1994 (por la cual se establece la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo) por considerar este aspecto plenamente congruente con las disposiciones orgánicas que en materia presupuestal se han transcrito, en particular las referidas a los principios denominados "homeóstasis presupuestal y congruencia macroeconómica". En efecto, señala la ley 152 en su artículo 3º: "Principios Generales. Los principios generales que rigen las actuaciones de las autoridades nacionales, regionales y territoriales, en materia de planeación son: "(...) Consistencia. Con el fin de asegurar la estabilidad macroeconómica y financiera, los planes de gasto derivados de los planes de desarrollo deberán ser consistentes con las proyecciones de ingresos y de financiación, de acuerdo con las restricciones del programa financiero del sector público y de la programación financiera para toda la economía que sea congruente con dicha estabilidad. (...)"

Con fundamento en todo lo anterior, es viable predicar que, la interpretación del artículo noveno de la ley 617 de 2000, incluido su parágrafo, resulta más armónica y coherente con el ordenamiento jurídico integral al considerar como aplicable para la determinación del presupuesto de las Contralorías Departamentales, la limitación que establece el parágrafo mencionado, en el sentido de que los gastos de las contralorías no pueden crecer por encima de la meta de inflación establecida por el Banco de la República.



Cabe anotar que, recientemente en concepto expedido por la Subdirección de Fortalecimiento Institucional Territorial, de la Dirección de Apoyo Fiscal, del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, entidad rectora en materia presupuestal, se arribó a la misma conclusión a la expuesta en el presente documento. Dice el Ministerio de Hacienda y Crédito Público lo siguiente:

"A manera de síntesis puede decirse que los siguientes son los límites complementarios al gasto de las contralorías departamentales durante el cuatrienio 2007 - 2010:

- Porcentaje de ICLD¹ (correspondiente al año 2001)² + cuotas de fiscalización (el 0.2% incluyendo E.P.³)
- Los gastos de las contralorías no pueden crecer en términos constantes en relación con el año anterior. Es fundamental advertir que este límite de crecimiento del gasto involucra tanto las transferencias del sector central como lo adicionado con las cuotas de fiscalización del sector descentralizado, de manera que el examen de cumplimiento de límites al crecimiento toman como referente a unas y a otras."

Para mayor ilustración, nos permitimos adjuntar copia del concepto emitido por dicho Ministerio.

Ahora bien, en cuanto a la primera inquietud planteada en su consulta citamos nuevamente el artículo 160 de la ley 1151 de 2007, el cual establece que la vigencia de la misma es a partir de su publicación, es decir, comenzó a regir el 24 de julio de 2007, punto de partida para las eventuales exigencias en cuanto a las cuotas de auditaje para el año 2007. Para esto se hace necesario naturalmente el cumplimiento de los requisitos de ley para tramitar una adición al presupuesto ante la respectiva Asamblea Departamental.



Para finalizar, indicamos que el presente concepto, al tenor del artículo 25 del Código Contencioso Administrativo, no compromete la responsabilidad de la Auditoría General de la República, ni es de obligatorio cumplimiento.

Cordialmente,

Carmen E. Lenis G.
CARMEN ELENA LENIS GARCIA
 Directora Oficina Jurídica

Proyectó: Carlos Mario Peña Díaz
Asesor Despacho Auditora General
Anexo: Lo anunciado (7 folios)

¹ "ICLD=Ingresos Corrientes de Libre Destinación".
² "Límite contenido en el artículo 9 de la Ley 817 de 2000".
³ "E.P.= Establecimientos Públicos".