

Memorando interno



Radicado No: 20181100029703

Fecha: 04-09-2018

Bogotá D. C.,
110.

Para: ALEXANDRA RAMÍREZ SUÁREZ
Auditora Delegada para la Vigilancia de la Gestión Fiscal

De: CARLOS ÓSCAR VERGARA RODRÍGUEZ
Director Oficina Jurídica

Asunto: Respuesta a solicitud con radicado N° 20182330034582 del 30/08/2018
Concepto – Existencia, creación y funcionamiento de contralorías municipales

Respetada doctora Alexandra:

En atención a la solicitud del pasado 30 de agosto, con Radicado N° 20182330034582, en la cual se traslada a esta Oficina Jurídica la petición elevada por el Representante a la Cámara, doctor León Fredy Muñoz Lopera, para que se responda el segundo punto referente a informar *¿Cuál es el sustento normativo para que existan contralorías municipales? ¿Qué requisitos se necesitan para su creación y funcionamiento?*, este Despacho considera necesario realizar previamente las siguientes precisiones.

Conforme a lo consagrado en el artículo 274 de la Constitución Política y en el Decreto Ley 272 de 2000, la Auditoría General de la República es la entidad competente para ejercer la vigilancia de la gestión fiscal de la Contraloría General de la República y de las contralorías territoriales del país, mediante los sistemas de control financiero, de gestión y de resultados, en desarrollo de los principios de eficiencia, economía y equidad.

El Decreto Ley 272 de 2000, por el cual se determina la organización y funcionamiento de la Auditoría General de la República, en su artículo 13, numeral 2, establece como objetivo de la Oficina Jurídica el de *Prestar la asesoría jurídica requerida por el Auditor General de la República y demás dependencias del organismo, velando por que se actúe de acuerdo con el ordenamiento jurídico vigente y coadyuvando en la consolidación de la unidad de criterio que debe acompañar la labor de las dependencias de la Auditoría, así como participar en la formulación y adopción de los planes, programas y proyectos de la entidad.*

De igual forma, el referido Decreto Ley 272, en su artículo 18, numeral 3, determina como una de las funciones de la Oficina Jurídica la de *Emitir los conceptos jurídicos sobre temas de control fiscal y administrativos que le sean solicitados por el Auditor General o*



los requeridos por las demás dependencias del organismo.

Así mismo, frente al alcance de los conceptos, la Ley 1755 de 2015, por medio de la cual se regula el derecho fundamental de petición y se sustituye un título del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, en su artículo 28 determina que *Salvo disposición legal en contrario, los conceptos emitidos por las autoridades como respuestas a peticiones realizadas en ejercicio del derecho a formular consultas no serán de obligatorio cumplimiento o ejecución.*

Dentro de este marco legal, se procede a resolver la solicitud en los siguientes términos:

RESPUESTA A LA PREGUNTA 2:

¿Cuál es el sustento normativo para que existan contralorías municipales? ¿Qué requisitos se necesitan para su creación y funcionamiento?

Para explicar la existencia, creación y funcionamiento de las contralorías municipales es necesario hacer referencia a la siguiente normativa constitucional y legal.

En primer lugar, nuestra Constitución Política, dentro de la organización territorial, define las entidades territoriales, su autonomía, derechos y competencias, de la siguiente manera:

“ARTICULO 286. Son entidades territoriales los departamentos, los distritos, los municipios y los territorios indígenas.

La ley podrá darles el carácter de entidades territoriales a las regiones y provincias que se constituyan en los términos de la Constitución y de la ley.

ARTICULO 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:

- 1. Gobernarse por autoridades propias.*
- 2. Ejercer las competencias que les correspondan.*
- 3. Administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones.*
- 4. Participar en las rentas nacionales.*

ARTICULO 288. La ley orgánica de ordenamiento territorial establecerá la distribución de competencias entre la Nación y las entidades territoriales.

Las competencias atribuidas a los distintos niveles territoriales serán ejercidas conforme a los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad en los términos que establezca la ley.



(...)

ARTICULO 311. Al municipio como entidad fundamental de la división político-administrativa del Estado le corresponde prestar los servicios públicos que determine la ley, construir las obras que demande el progreso local, ordenar el desarrollo de su territorio, promover la participación comunitaria, el mejoramiento social y cultural de sus habitantes y cumplir las demás funciones que le asignen la Constitución y las leyes.

(...)

ARTICULO 320. La ley podrá establecer categorías de municipios de acuerdo con su población, recursos fiscales, importancia económica y situación geográfica, y señalar distinto régimen para su organización, gobierno y administración."

En desarrollo del artículo 320 constitucional, frente a la categorización de los distritos y municipios, la Ley 136 de 1994, por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios, estableció:

"ARTÍCULO 6o. CATEGORIZACIÓN DE LOS DISTRITOS Y MUNICIPIOS. <Artículo modificado por el artículo 7 de la Ley 1551 de 2012. El nuevo texto es el siguiente:> Los distritos y municipios se clasificarán atendiendo su población, ingresos corrientes de libre destinación, importancia económica y situación geográfica. Para efectos de lo previsto en la ley y las demás normas que expresamente lo dispongan, las categorías serán las siguientes:

I. PRIMER GRUPO (GRANDES MUNICIPIOS):

1. CATEGORÍA ESPECIAL

*Población: Superior o igual a los quinientos mil uno (500.001) habitantes.
Ingresos corrientes de libre destinación anuales: que superen cuatrocientos mil (400.000) salarios mínimos legales mensuales vigentes.
Importancia económica: Grado uno.*

2. PRIMERA CATEGORÍA

*Población: Comprendida entre cien mil uno (100.001) y quinientos mil (500.000) habitantes.
Ingresos corrientes de libre destinación anuales: Superiores a cien mil (100.000) y hasta de cuatrocientos mil (400.000) salarios mínimos legales mensuales vigentes.
Importancia económica: Grado dos.*

II. SEGUNDO GRUPO (MUNICIPIOS INTERMEDIOS)

3. SEGUNDA CATEGORÍA

*Población: Con población comprendida entre cincuenta mil uno (50.001) y cien mil (100.000) habitantes.
Ingresos corrientes de libre destinación anuales: Superiores a cincuenta mil (50.000) y hasta de cien mil (100.000) salarios mínimos legales mensuales vigentes.
Importancia económica: Grado tres.*



4. TERCERA CATEGORÍA

Población: Con población comprendida entre treinta mil uno (30.001) y cincuenta mil (50.000) habitantes.

Ingresos corrientes de libre destinación anuales: Superiores a treinta mil (30.000) y hasta de cincuenta mil (50.000) salarios mínimos legales mensuales.

Importancia económica: Grado cuatro.

5. CUARTA CATEGORÍA

Población: Con población comprendida entre veinte mil uno (20.001) y treinta mil (30.000) habitantes.

Ingresos corrientes de libre destinación anuales: Superiores a veinticinco mil (25.000) y de hasta de treinta mil (30.000) salarios mínimos legales mensuales.

Importancia económica: Grado cinco.

III. TERCER GRUPO (MUNICIPIOS BÁSICOS)

6. QUINTA CATEGORÍA

Población: población comprendida entre diez mil uno (10.001) y veinte mil (20.000) habitantes

Ingresos corrientes de libre destinación anuales: Superiores a quince mil (15.000) y hasta veinticinco mil (25.000) salarios mínimos legales mensuales.

Importancia económica: Grado seis.

7. SEXTA CATEGORÍA

Población: Población igual o inferior a diez mil (10.000).

Ingresos corrientes de libre destinación anuales: No superiores a quince mil (15.000) salarios mínimos legales mensuales.

Importancia económica: Grado siete.

PARÁGRAFO 1o. Los municipios que de acuerdo con su población deban clasificarse en una determinada categoría, pero superen el monto de ingresos corrientes de libre destinación anuales señalados en el presente artículo para la misma, se clasificarán en la categoría inmediatamente superior.

Los municipios cuya población corresponda a una categoría determinada, pero cuyos ingresos corrientes de libre destinación anuales no alcancen el monto señalado en el presente artículo para la misma, se clasificarán en la categoría correspondiente a sus ingresos corrientes de libre destinación anuales.

PARÁGRAFO 2o. Se entiende por importancia económica el peso relativo que representa el Producto Interno Bruto de cada uno de los municipios dentro de su departamento. El Departamento Administrativo Nacional de Estadística, DANE, será responsable de calcular dicho indicador.

PARÁGRAFO 3o. Sin perjuicio de la categoría que corresponda según los criterios señalados en el presente artículo, cuando un distrito o municipio destine a gastos de



funcionamiento porcentajes superiores a los límites que establece la ley se reclasificará en la categoría inmediatamente inferior.

Ningún municipio podrá aumentar o descender más de dos categorías entre un año y el siguiente.

PARÁGRAFO 4o. Los alcaldes determinarán anualmente, mediante decreto expedido antes del treinta y uno (31) de octubre, la categoría en la que se encuentra clasificado para el año siguiente, el respectivo distrito o municipio.

Para determinar la categoría, el decreto tendrá como base las certificaciones que expida el Contralor General de la República sobre los ingresos corrientes de libre destinación recaudados efectivamente en la vigencia anterior y sobre la relación porcentual entre los gastos de funcionamiento y los ingresos corrientes de libre destinación de la vigencia inmediatamente anterior, y la certificación que expida el Departamento Administrativo Nacional de Estadística, DANE, sobre población para el año anterior y sobre el indicador de importancia económica.

El Departamento Administrativo Nacional de Estadística, DANE, y el Contralor General de la República remitirán al alcalde la certificación de que trata el presente artículo, a más tardar, el treinta y uno (31) de julio de cada año.

Si el respectivo Alcalde no expide el decreto en el término señalado en el presente parágrafo, dicha categorización será fijada por el Contador General de la Nación en el mes de noviembre.

El salario mínimo legal mensual que servirá de base para la conversión de los ingresos, será el que corresponda al mismo año de la vigencia de los ingresos corrientes de libre destinación determinados en el presente artículo.

PARÁGRAFO 5o. Los municipios de frontera con población superior a setenta mil (70.000) habitantes, por su condición estratégica, se clasificarán como mínimo en la cuarta categoría, y en ningún caso los gastos de funcionamiento de dichos municipios podrán superar el ochenta por ciento de sus ingresos corrientes de libre destinación.

PARÁGRAFO 6o. Los municipios pertenecientes a cada uno de los grupos establecidos en el presente artículo, tendrán distinto régimen en su organización, gobierno y administración. El régimen correspondiente a cada categoría será desarrollado por la ley que para el efecto expida el Congreso de la República en el término de dos años contados a partir de la entrada en vigencia de la presente ley. Las comisiones especiales de ordenamiento territorial del Congreso de la República tendrán activa participación en el proceso de formación.

PARÁGRAFO 7o. El ejercicio de las atribuciones y funciones voluntarias se hará dentro del marco y los límites fijados por la ley, según sus capacidades fiscal y administrativa y en el marco de la celebración de contratos plan.

ARTÍCULO 7o. APLICACIÓN DE LAS CATEGORÍAS. Las categorías señaladas en el artículo anterior se aplicarán para los aspectos previstos en esta Ley y a las de normas que expresamente lo dispongan."



En este sentido, los municipios, con el fin de alcanzar sus cometidos misionales y administrativos, deben percibir unos recursos fiscales y con ellos realizar una serie de inversiones y gastos a través de una gestión fiscal, definida por la Ley 610 de 2000, en su artículo 3, como:

“ARTICULO 3o. GESTION FISCAL. Para los efectos de la presente ley, se entiende por gestión fiscal el conjunto de actividades económicas, jurídicas y tecnológicas, que realizan los servidores públicos y las personas de derecho privado que manejen o administren recursos o fondos públicos, tendientes a la adecuada y correcta adquisición, planeación, conservación, administración, custodia, explotación, enajenación, consumo, adjudicación, gasto, inversión y disposición de los bienes públicos, así como a la recaudación, manejo e inversión de sus rentas en orden a cumplir los fines esenciales del Estado, con sujeción a los principios de legalidad, eficiencia, economía, eficacia, equidad, imparcialidad, moralidad, transparencia, publicidad y valoración de los costos ambientales.”

Pero para garantizar el cumplimiento de los fines esenciales del Estado, es necesario evaluar qué tan adecuada y correcta fue esa gestión fiscal. Para este propósito nuestra norma constitucional establece el control fiscal en los siguientes términos:

“ARTICULO 267. El control fiscal es 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 de la Nación.

Dicho control se ejercerá en forma posterior y selectiva conforme a los procedimientos, sistemas y principios que establezca la ley. Esta podrá, sin embargo, autorizar que, en casos especiales, la vigilancia se realice por empresas privadas colombianas escogidas por concurso público de méritos, y contratadas previo concepto del Consejo de Estado.

La vigilancia de la gestión fiscal del Estado incluye el ejercicio de un control financiero, de gestión y de resultados, fundado en la eficiencia, la economía, la equidad y la valoración de los costos ambientales. En los casos excepcionales, previstos por la ley, la Contraloría podrá ejercer control posterior sobre cuentas de cualquier entidad territorial.

La Contraloría es una entidad de carácter técnico con autonomía administrativa y presupuestal. No tendrá funciones administrativas distintas de las inherentes a su propia organización.

(...)

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

- 1. Prescribir los métodos y la forma de rendir cuentas los responsables del manejo de fondos o bienes de la Nación e indicar los criterios de evaluación financiera, operativa y de resultados que deberán seguirse.*
- 2. Revisar y fenecer las cuentas que deben llevar los responsables del erario y determinar el grado de eficiencia, eficacia y economía con que hayan obrado.*
- 3. Llevar un registro de la deuda pública de la Nación y de las entidades territoriales.*



4. Exigir informes sobre su gestión fiscal a los empleados oficiales de cualquier orden y a toda persona o entidad pública o privada que administre fondos o bienes de la Nación.
5. Establecer la responsabilidad que se derive de la gestión fiscal, imponer las sanciones pecuniarias que sean del caso, recaudar su monto y ejercer la jurisdicción coactiva sobre los alcances deducidos de la misma.
6. Conceptuar sobre la calidad y eficiencia del control fiscal interno de las entidades y organismos del Estado.
7. Presentar al Congreso de la República un informe anual sobre el estado de los recursos naturales y del ambiente.
8. Promover ante las autoridades competentes, aportando las pruebas respectivas, investigaciones penales o disciplinarias contra quienes hayan causado perjuicio a los intereses patrimoniales del Estado. La Contraloría, bajo su responsabilidad, podrá exigir, verdad sabida y buena fe guardada, la suspensión inmediata de funcionarios mientras culminan las investigaciones o los respectivos procesos penales o disciplinarios.
9. Presentar proyectos de ley relativos al régimen del control fiscal y a la organización y funcionamiento de la Contraloría General.
10. Proveer mediante concurso público los empleos de su dependencia que haya creado la ley. Esta determinará un régimen especial de carrera administrativa para la selección, promoción y retiro de los funcionarios de la Contraloría. Se prohíbe a quienes formen parte de las corporaciones que intervienen en la postulación y elección del Contralor, dar recomendaciones personales y políticas para empleos en su despacho.
11. Presentar informes al Congreso y al Presidente de la República sobre el cumplimiento de sus funciones y certificación sobre la situación de las finanzas del Estado, de acuerdo con la ley.
12. Dictar normas generales para armonizar los sistemas de control fiscal de todas las entidades públicas del orden nacional y territorial.
13. Las demás que señale la ley.

Presentar a la Cámara de Representantes la Cuenta General de Presupuesto y del Tesoro y certificar el balance de la Hacienda presentado al Congreso por el Contador General.

(...)

ARTICULO 272. La vigilancia de la gestión fiscal de los departamentos, distritos y municipios donde haya contralorías, corresponde a éstas 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.

Corresponde a las asambleas y a los concejos distritales y municipales organizar las respectivas contralorías como entidades técnicas dotadas de autonomía administrativa y



presupuestal.

(...)

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 y podrán, según lo autorice la ley, contratar con empresas privadas colombianas el ejercicio de la vigilancia fiscal.

(...)

ARTICULO 274. La vigilancia de la gestión fiscal de la Contraloría General de la República se ejercerá por un auditor elegido para períodos de dos años por el Consejo de Estado, de terna enviada por la Corte Suprema de Justicia.

La ley determinará la manera de ejercer dicha vigilancia a nivel departamental, distrital y municipal."

El desarrollo legal de este control fiscal encuentra asiento en la Ley 42 de 1993, que comprende el conjunto de preceptos que regulan los principios, sistemas y procedimientos de control fiscal financiero, de los organismos que lo ejercen en los niveles nacional, departamental y municipal y de los procedimientos jurídicos aplicables. Así mismo, de manera posterior, en las Leyes 136 de 1994, 610 de 2000, 1474 de 2011, y Decretos Ley 267 y 272 de 2000, principalmente.

En este sentido, para el caso destacamos lo establecido en la Ley 136 de 1994, por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios, cuando determinó que:

"**ARTÍCULO 32. ATRIBUCIONES.** <Artículo modificado por el artículo 18 de la Ley 1551 de 2012. El nuevo texto es el siguiente:> Además de las funciones que se le señalan en la Constitución y la ley, son atribuciones de los concejos las siguientes.

(...)

8. Organizar la contraloría y la personería y dictar las normas necesarias para su funcionamiento.

(...)

ARTÍCULO 154. RÉGIMEN DE CONTROL FISCAL. El régimen del control fiscal de los municipios se regirá por lo que dispone la Constitución, la Ley 42 de 1993, lo previsto en este capítulo y demás disposiciones vigentes.

ARTÍCULO 155. CONTRALORÍAS. Las contralorías distritales y municipales son entidades de carácter técnico, dotadas de autonomía administrativa y presupuestal. En ningún caso podrán realizar funciones administrativas distintas a las inherentes a su propia organización.

ARTÍCULO 156. CREACIÓN Y SUPRESIÓN DE CONTRALORÍAS DISTRITALES Y



MUNICIPALES. <Artículo modificado por el artículo 21 de la Ley 617 de 2000. El nuevo texto es el siguiente:> 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.

(...)

ARTÍCULO 157. ORGANIZACIÓN DE LAS CONTRALORIAS. La determinación de las plantas de personal de las contralorías municipales y distritales, corresponde a los concejos, a iniciativa de los respectivos contralores."

A su vez, el presupuesto público anual de las contralorías municipales deberá atender la fórmula establecida mediante el artículo 2° de la Ley 1416 de 2010, así:

"ARTÍCULO 2°. FORTALECIMIENTO DEL CONTROL FISCAL DE LAS CONTRALORÍAS MUNICIPALES Y DISTRITALES. A partir de la vigencia de la presente ley y hasta el 31 de diciembre de 2010, el límite de gastos para el cálculo presupuestal de las Contralorías Municipales y Distritales, se calculará sobre los ingresos proyectados por el respectivo municipio o distrito, en los porcentajes descritos a continuación:

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

PARÁGRAFO. Las entidades descentralizadas del orden distrital 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 créditos; los ingresos por la venta de activos fijos; y los activos, inversiones y rentas titularizados, así como el producto de los procesos de titularización.

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



En conclusión, las contralorías municipales son entidades de control fiscal, de carácter técnico, dotadas de autonomía administrativa y presupuestal, encargadas de la vigilancia de la gestión fiscal de la administración municipal y de los particulares o entidades que manejen fondos o bienes del Municipio. Función pública que deberá ejercer con fundamento en las normas constitucionales y legales, especialmente las contenidas en las Leyes 42 de 1993, 136 de 1994, 610 de 2000 y 1474 de 2011.

Es atribución de los concejos municipales organizar su respectiva contraloría municipal, determinar su planta de personal y dictar las normas necesarias para su funcionamiento.

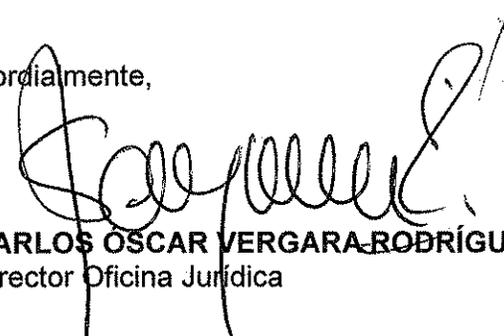
Su creación y existencia está reglamentada para aquellos municipios clasificados en categoría especial y primera y aquellos de segunda categoría que tengan más de cien mil (100.000) habitantes, donde el municipio respectivo cuente con la capacidad económica para financiar los gastos de funcionamiento del órgano de control fiscal.

El límite de gastos para el cálculo presupuestal de las contralorías municipales se determinará cada año, con base en los parámetros establecidos en el artículo 2° de la Ley 1416 de 2010.

De esta manera se espera haber dado mayor claridad sobre el tema consultado. En consecuencia y de acuerdo con lo anteriormente expuesto, queda atendida de fondo su solicitud, en lo que respecta al segundo punto.

El anterior concepto se imparte en los términos del artículo 28 de la Ley 1755 de 2015, como respuesta a la petición realizada en ejercicio del derecho a formular consultas, por tanto no será de obligatorio cumplimiento o ejecución.

Cordialmente,



CARLOS ÓSCAR VERGARA RODRÍGUEZ
Director Oficina Jurídica

	Nombre y Apellido	Firma	Fecha
Proyectado por:	OHRJ		04-09-18
Revisado por:	COVR		04-09-18
Aprobado por:	COVR		04-09-18

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

