



**Radicado No: 20211100015871**

**Fecha: 12-05-2021**

Bogotá,  
110

Doctora  
**NOHORA ILSE JIMÉNEZ VALENCIA**  
Secretaria de Hacienda  
Departamento del Meta  
Carrera 33 No. 38-45 Edificio Gobernación  
Villavicencio – Meta  
[hacienda@meta.gov.co](mailto:hacienda@meta.gov.co)

Referencia:      Concepto 110.030.2021  
                         SIA-ATC. 012021000244

1. *Del presupuesto de las contralorías departamentales*
2. *De las modificaciones al presupuesto*
3. *Del límite de gastos de las contralorías departamentales*
4. *Del incumplimiento en el límite presupuestal*

Doctora Nohora Ilse:

La Auditoría General de la República recibió su requerimiento contenido en oficio allegado a través de correo electrónico del 19 de marzo de 2021, el cual fue radicado con el No. 20212330004892 del 19/03/2021 y bajo el SIA-ATC. 012021000244, en el que consulta:

1. *¿Es viable jurídicamente adicionar el presupuesto de la Contraloría Departamental, para incluir los recursos de cuotas de fiscalización de entidades descentralizadas que se causaron en vigencia anterior?*
2. *¿Es viable jurídicamente adicionar el presupuesto de la Contraloría Departamental, superando el límite de gasto anualizado establecido en el ordenamiento jurídico?*

Antes de proceder a dar respuesta a lo planteado, debemos indicar que, teniendo en cuenta las funciones constitucionales y legales asignadas a la Auditoría General de la República, no puede este ente de control tener injerencia en la toma de decisiones que sean de competencia de las entidades vigiladas dado que no le es posible coadministrar o ser juez y parte. Cualquier indicación sobre cómo debe desarrollar sus procesos misionales sería coadministración y viciaría la vigilancia y el control fiscal que le corresponden ejercer de manera posterior; por tanto, nos abstenemos de emitir conceptos sobre asuntos o situaciones individuales o concretas que puedan llegar a ser sometidos a vigilancia, por lo cual, se abordará el tema de manera general y abstracta.

Respecto a la función de la AGR, el sentido, alcance, delimitación y competencia del ejercicio del

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

Este Despacho para brindar elementos de juicio que contribuyan al debate académico y permitan a la consultante dilucidar la problemática planteada traerá a colación las normas, jurisprudencia y doctrina referentes que se encuentra al alcance de todos, exponiendo algunas consideraciones jurídicas, para así emitir concepto de manera general y abstracta, pues como se expuso anteriormente, será la respectiva contraloría o entidad pública, la encargada de analizar la norma y darle la aplicación correspondiente.

Así mismo, le indicamos que de conformidad con el numeral 3 del artículo 18 del Decreto-Ley 272 de 2000 *“Por el cual se determina la organización y funcionamiento de la Auditoría General de la República”*, es función de la Oficina Jurídica *“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”*, los cuales abordan los temas de manera general y abstracta, sin que tengan el carácter de fuente normativa, buscando solamente orientar y facilitar la aplicación normativa jurídica, más no la solución directa al problema jurídico planteado, por lo tanto, no son de obligatorio cumplimiento o ejecución.

## **1. Del presupuesto de las contralorías departamentales**

La Constitución Política de Colombia de 1991 en cuanto al tema presupuestal de las entidades territoriales departamentos, establece:

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

*(...)*

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

*(...)*

***Las ordenanzas a que se refieren los numerales 3, 5 y 7 de este artículo, la que decretan inversiones, participaciones o cesiones de rentas y bienes departamentales y las que creen servicios a cargo del Departamento o los traspasen a él, solo podrán ser dictadas o reformadas a iniciativa del Gobernador.***

*(Negrilla fuera de la norma)*

*Artículo 305. Son atribuciones del gobernador:*

*(...)*

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

*(...)*

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

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

*Artículo 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.*

La Ley 617 de 2000 “Por la cual se reforma parcialmente la Ley 136 de 1994, el Decreto Extraordinario 1222 de 1986, se adiciona la Ley Orgánica de Presupuesto, el Decreto 1421 de 1993, se dictan otras normas tendientes a fortalecer la descentralización, y se dictan normas para la racionalización del gasto público nacional”, establece:

*Artículo 9º. Período de transición para ajustar los gastos de las Contralorías Departamentales. Se establece un período de transición a partir del año 2001, para los departamentos cuyos gastos en Contralorías superen los límites establecidos en los artículos anteriores en relación con los ingresos corrientes de libre destinación, de la siguiente manera:*

Categoría	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%

*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 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 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.*

Ley 1416 de 2010 “Por medio de la cual se fortalece al ejercicio del control fiscal”, recoge la disposición del artículo 9º de la Ley 617 de 2000 para establecer que la formula allí contenida, es la única para determinar el presupuesto de la respectiva contraloría departamental:

*Artículo 1º. Fortalecimiento del control fiscal de las contralorías departamentales. El límite de gastos*

previsto en el artículo 9º de la Ley 617 de 2000 para la vigencia de 2001, seguirá calculándose en forma permanente. Las cuotas de fiscalización correspondientes al punto dos por ciento (0.2%) a cargo de las entidades descentralizadas del orden departamental, serán adicionadas a los presupuestos de las respectivas Contralorías Departamentales. Entiéndase como la única fórmula para el cálculo del presupuesto de las Contralorías Departamentales.

## 2. De las modificaciones al presupuesto

La Constitución Política de Colombia establece:

*Artículo 352. Además de lo señalado en esta Constitución, la ley Orgánica del Presupuesto regulará lo correspondiente a la programación, aprobación, modificación, ejecución de los presupuestos de la Nación, de las entidades territoriales y de los entes descentralizados de cualquier nivel administrativo, y su coordinación con el Plan Nacional de Desarrollo, así como también la capacidad de los organismos y entidades estatales para contratar.*

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

*Artículo 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 (Ley 225 de 1995, art. 32).*

*Artículo 109. Las entidades territoriales al expedir las normas orgánicas de presupuesto deberán seguir las disposiciones de la Ley Orgánica del Presupuesto, adaptándolas a la organización, normas constitucionales y condiciones de cada entidad territorial. Mientras se expiden estas normas, se aplicará la Ley Orgánica del Presupuesto en lo que fuere pertinente.  
(...)*

Este cuerpo normativo establece respecto de los principios del sistema presupuestal:

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

*Artículo 14. Anualidad. El año fiscal comienza el 1º de enero y termina el 31 de diciembre de cada año. Después del 31 de diciembre no podrán asumirse compromisos con cargo a las apropiaciones del año fiscal que se cierra en esa fecha y los saldos de apropiación no afectados por compromisos caducarán sin excepción (Ley 38 de 1989, art. 10).*

*Artículo 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 de 1994, art. 55, inciso 3º, Ley 225 de 1995, artículo 22).*

*Artículo 89. Las apropiaciones incluidas en el Presupuesto General de la Nación son autorizaciones máximas de gasto que el Congreso aprueba para ser ejecutadas o comprometidas durante la vigencia*

*fiscal respectiva. Después del 31 de diciembre de cada año estas autorizaciones expiran y, en consecuencia, no podrán comprometerse, adicionarse, transferirse ni contracreditarse.*

*Al cierre de la vigencia fiscal cada órgano constituirá las reservas presupuestales con los compromisos que al 31 de diciembre no se hayan cumplido, siempre y cuando estén legalmente contraídos y desarrollen el objeto de la apropiación. Las reservas presupuestales solo podrán utilizarse para cancelar los compromisos que les dieron origen.*

*Igualmente, cada órgano constituirá al 31 de diciembre del año cuentas por pagar con las obligaciones correspondientes a los anticipos pactados en los contratos y a la entrega de bienes y servicios.*

*(...)*

Respecto del principio de anualidad, este Despacho se pronunció en el Concepto 110.002.2013, en los siguientes términos:

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

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

En el concepto Asesoría 029357 del 11 de septiembre de 2017 de la Dirección General de Apoyo Fiscal del Ministerio de Hacienda y Crédito Público<sup>1</sup>, se anotó:

*Ahora bien, con respecto a los ingresos, si al cierre de una vigencia fiscal quedan recursos disponibles que no están respaldando algún gasto o compromiso asumido, estos disponibles se incorporaran en el presupuesto de la siguiente vigencia fiscal como recursos del balance en el capítulo presupuestal de ingresos de capital y se ejecutarán o gastarán de acuerdo con las disposiciones que rigen el destino de los mismos. Por ejemplo si hay ingresos con destinación específica[1] para atender los compromisos asumidos en el PAT dichos ingresos mantendrán la misma destinación.*

*(...) Si hay ingresos con destinación específica dada por ley por ley (sic) o acto de la corporación administrativa para atender los proyectos contenidos en el PAT y dichos ingresos no se afectaron con compromisos, **de manera que están disponibles en la tesorería**, se incorporaran en el presupuesto de la vigencia 2017 como recursos del balance y se destinarán al mismo fin al cual están destinados.*

*(Negrilla fuera de texto)*

La Corte Constitucional en multiplicidad de sentencias se ha pronunciado respecto de los límites presupuestales, veamos algunas de ellas:

<sup>1</sup> Revista Conceptos en Materia Tributaria y Financiera Territorial No. 50, pág. 244 y 245)

([http://delfos.minhacienda.gov.co/Visores/PDF.aspx?NumeroInventario=CON\\_012&Version=V1#book/245](http://delfos.minhacienda.gov.co/Visores/PDF.aspx?NumeroInventario=CON_012&Version=V1#book/245))

Sentencia C-540 del 22 de mayo de 2001:

*Adicionalmente, el artículo 347 de la Constitución consagra la figura de los presupuestos desequilibrados en tanto señala que “El proyecto de ley de apropiaciones deberá contener la totalidad de los gastos que el Estado pretenda realizar durante la vigencia fiscal respectiva”, lo cual es extensivo a las entidades territoriales. Sin embargo, esto no significa que se trate de un postulado absoluto y discrecional para la Nación ni para las entidades territoriales, como lo señala el demandante. El propio artículo 347 de la Constitución y los artículos 54, 55 y 76 de la Ley Orgánica del Presupuesto delimitan esta figura y condicionan la ejecución de los presupuestos al recaudo efectivo de las apropiaciones estimadas cuando se programó y elaboró el presupuesto. Esta es la figura de los ajustes presupuestales.*

*(...)*

*El ajuste de los presupuestos se justifica en la medida en que la programación, elaboración y aprobación se efectúa a partir de los estimativos de recaudo durante la siguiente vigencia fiscal mientras que la ejecución se realiza con base en los recaudos efectivos que obtengan las entidades públicas. Por lo tanto, no es suficiente, como lo solicita el demandante, con la inclusión de todos los gastos que se pretenda realizar si la entidad no dispone de los ingresos que le permita ejecutar las distintas apropiaciones.*

*(...)*

*El ajuste se refiere a la ejecución integral del presupuesto, no a la proporcionalidad de la ejecución. El ajuste no vulnera la autonomía si está de por medio un asunto de interés general, como es la estabilidad macroeconómica e institucional del país. El poder central sí puede decretar ajustes en los presupuestos de las entidades territoriales cuando sus recaudos sean inferiores a lo presupuestado, con lo cual no se vulnera el contenido mínimo de la autonomía.*

*(...)*

*En primer lugar reiterar que las normas orgánicas de presupuesto que aprueban las asambleas y concejos en desarrollo de las facultades consagradas en los artículos 300-5 y 313-5 de la Constitución Política están limitadas por la naturaleza administrativa de las ordenanzas departamentales y acuerdos municipales y distritales (C.P., arts. 1º, 299 y 312). En consecuencia, tales normas orgánicas están subordinadas a la Constitución y a la Ley Orgánica del Presupuesto. Estas ordenanzas y acuerdos, así se denominen “normas orgánicas de presupuesto”, no tienen el mismo nivel, carácter ni naturaleza de una ley orgánica de presupuesto como lo sugiere el demandante.*

*En concordancia con el artículo 352 de la Constitución y de acuerdo con la tendencia de unificación regulatoria, la Ley Orgánica del Presupuesto es única para los niveles nacional y territorial. La Constitución no prevé la existencia de una ley orgánica exclusiva para regular el sistema presupuestal de las entidades territoriales. En este sentido, el artículo 2º de la Ley Orgánica del Presupuesto reitera su carácter de norma única en esta materia:*

*(...)*

*En segundo lugar, las entidades territoriales están sujetas a la Constitución y a la ley, y si bien el artículo 347 permite la programación, elaboración y aprobación del presupuesto en forma desequilibrada, aunque con proyecto de fortalecimiento de ingresos para equilibrar el presupuesto, el artículo 352 de la Carta es preciso en señalar que la Ley Orgánica del Presupuesto regula 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 que la Ley Orgánica del Presupuesto en los artículos 54, 55 y 76 establece una serie de condiciones para la ejecución de los “presupuestos desequilibrados”.*

Sentencia C-514 del 14 de noviembre de 1995:

*Al respecto cabe observar que el principio de legalidad, demuestra precisamente lo contrario de lo que se afirma por parte del actor, pues son los particulares los que pueden hacer todo aquello que no esté prohibido, al paso que las autoridades tan sólo pueden hacer aquello que les está expresamente permitido. En este orden de ideas, la adición o modificación presupuestal, por parte del alcalde o de los cuerpos colegiados, de hacerse, debe tener el fundamento de legalidad previo, so pena de incurrir en extralimitación de funciones.(...)*

*(...)*

*(...)Por otra parte, en materia de adición presupuestal existe un límite a las facultades, y es el de no sobrepasar los márgenes de razonabilidad, ya enunciado en varias sentencias de esta Corporación, y que consiste en sujetarse a un criterio de prudencia y moderación, que evite la arbitrariedad en el ejercicio de una potestad o de una facultad.*

*Este principio de razonabilidad, en materia presupuestal, no puede ignorar el monto máximo ya fijado, así exista autonomía municipal en la ejecución del presupuesto; autonomía que no es absoluta, sino limitada por los parámetros del Estado unitario y por la naturaleza presupuestal. Así lo ha entendido esta Corte en la Sentencia C-478 del 6 de agosto de 1992, cuando se refirió al mencionado criterio de unidad y sus manifestaciones:*

*(...)*

*"De otra parte, algunos de los principios fundamentales contenidos en la Ley Orgánica del Presupuesto apuntan igualmente a hacer del presupuesto una herramienta que se autocontiene, que tiene límites, que puede ser usada repetidamente sin deformarse y que puede aplicarse de igual manera en varios niveles administrativos y territoriales. Entre ellos se pueden mencionar: a) el principio de la unidad presupuestal: los ingresos y los gastos del Estado deben estar agrupados en un mismo documento; b) el principio de la universalidad: todas las rentas y todos los gastos deben figurar en el presupuesto (consagrado sólo parcialmente en el art. 11 de la L. 38/89); c) el principio de la unidad de caja: todos los ingresos públicos ingresan, sin previa destinación, a un fondo común donde se asignan a financiar el gasto del estado (Art. 359 C.P.); d) el principio de la planificación: el presupuesto debe ser armónico con los planes de desarrollo (art. 9º L. 38/89, arts. 342, 352 C.P.). Todos estos principios están encaminados a darle coherencia interna al proceso de presupuestación y congruencia con el otro gran proceso económico de distribución de recursos y cargas que es el de planeación. Por eso se afirma aquí que la mera imposición de estos principios logra producir un efecto unificador de todo el manejo presupuestal.*

*(...)*

*Hay, con respecto a las normas acusadas, un denominador común: que no permiten sobrepasar un monto presupuestal fijado cuando se introduzcan modificaciones al presupuesto municipal. Lo anterior es lógico, ya que todo presupuesto implica un cálculo anticipado, y esta anticipación es necesaria para dar un criterio de estabilidad en el manejo de la hacienda; por tanto, debe existir un mínimo de certeza en el monto disponible presupuestado, así se introduzcan modificaciones en cuanto a la ejecución. Cuando hay variaciones en el cálculo que sobrepasan el monto sobre el cual hay acuerdo, el interés general es el que se ve afectado directamente, y esto no puede permitirlo el legislador. Al respecto es conveniente recordar que la Corte Constitucional, en la sentencia citada, manifestó que los modelos alternativos de autonomía presupuestal no implican una potestad descoordinada del presupuesto general de la Nación. Entonces, como se observa, si llegare a existir una sobredimensión del monto aprobado, podría llegar a afectar la coherencia del presupuesto general, además de hacer irrisorio el propio presupuesto municipal. Sobre este tema dijo la Corte:*

(...)

El Presidente de la República mediante el Decreto 417 de 2020 y con fundamento en el artículo 215 de la Constitución Política, declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, el cual lo facultó para la expedición del Decreto Legislativo 461 de 2020 *“Por medio del cual se autoriza temporalmente a los gobernadores y alcaldes para la reorientación de rentas y la reducción de tarifas de impuestos territoriales, en el marco de la Emergencia Económica, Social y Ecológica declarada mediante el Decreto 417 de 2020”*, cuyo artículo 1º fue adicionado con un parágrafo a través del artículo 25 del Decreto Legislativo 538 de 20230 *“Por el cual se adoptan medidas en el sector salud, para contener y mitigar la pandemia de COVID-19 y garantizar la prestación de los servicios de salud, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica”*, quedando la norma del siguiente tenor:

*Artículo 1. Facultad de los gobernadores y alcaldes en materia de rentas de destinación específica. Facúltese a los gobernadores y alcaldes para que reorienten las rentas de destinación específica de sus entidades territoriales con el fin de llevar a cabo las acciones necesarias para hacer frente a las causas que motivaron la declaratoria del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, en el marco de lo dispuesto en el Decreto 417 de 2020.*

*En este sentido, para la reorientación de recursos en el marco de la emergencia sanitaria, no será necesaria la autorización de las asambleas departamentales o consejo municipales.*

*Facúltese igualmente a los gobernadores y alcaldes para realizar las adiciones, modificaciones, traslados y demás operaciones presupuestales a que haya lugar, en desarrollo de lo dispuesto en el presente artículo.*

*Parágrafo 1. Estos recursos solo pueden reorientarse para atender los gastos en materias de su competencia, que sean necesarios para hacer frente a las causas que motivaron la declaratoria del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, en el marco de lo dispuesto en el Decreto 417 de 2020.*

*Parágrafo 2. Las facultades que se establecen en el presente artículo en ningún caso podrán extenderse a las rentas cuya destinación específica ha sido establecida por la Constitución Política.*

*Parágrafo 3. Los recursos de salud con destinación específica, no podrán cambiar su destinación, salvo lo establecido en la Ley. Así mismo, las entidades territoriales deberán velar por el giro oportuno de estos recursos, conforme a los términos y condiciones establecidos en la normativa vigente.*

*Artículo 3. Temporalidad de las facultades. Las facultades otorgadas a los gobernadores y alcaldes en el presente Decreto solo podrán ejercerse durante el término que dure la emergencia sanitaria.*

La Corte Constitucional en el estudio de constitucionalidad del Decreto Legislativo 461 de 2020, en la sentencia C-169 del 10 de julio de 2020, en el que se declaró la exequibilidad condicionada de los artículos 1 y 2, estableció:

*115. Que la autorización prevista en el artículo 1º del decreto objeto de control permita a los gobernadores y a los alcaldes reorientar las rentas de destinación específica de sus respectivas entidades*

*territoriales, no significa que las rentas cuya destinación específica proviene de la ley deban estar excluidas de la facultad conferida a los mandatarios locales y que, de tal modo, esa facultad únicamente podría recaer sobre las rentas de entidades territoriales orientadas hacia destinos específicos por asambleas y concejos, porque, con independencia del origen que tenga el señalamiento de la destinación, lo cierto es que tales rentas se incorporan a los presupuestos departamentales, municipales o distritales y el trámite presupuestal está confiado a las asambleas y a los concejos, entidades a las cuales, en razón de la normatividad examinada, no se les solicitará autorización para proceder a la reorientación que alcaldes y gobernadores decidan hacer directamente.*

*116. La plausibilidad de la interpretación anterior resulta corroborada si se tiene en cuenta que el Decreto 461 de 2020 solamente excluye de la facultad conferida a alcaldes y gobernadores, “a las rentas cuya destinación específica ha sido establecida por la Constitución Política” a las cuales, según el párrafo 2º del artículo 1º, “en ningún caso podrán extenderse” las facultades allí mismo previstas.*

*(...)*

*125. Se impone, entonces, concluir que la reorientación directa de las rentas de destinación específica de las entidades territoriales, permitida por el Decreto 461 de 2020 a gobernadores y alcaldes, solo adquiere su cabal sentido mediante la modificación de los presupuestos departamentales, distritales o municipales correspondientes a la vigencia fiscal en curso, conforme se precisará en la última parte de estas consideraciones generales al abordar, con mayor detenimiento, lo concerniente a las modificaciones presupuestales durante los estados de excepción.*

*(...)*

*142. El Decreto 461 de 2020 no solo involucra lo referente al principio de legalidad en materia tributaria, ya que también incide sobre la legalidad presupuestal al indicar, en su artículo 1º, que la facultad para reorientar las rentas de destinación específica de las entidades territoriales comporta la facultad, igualmente otorgada a gobernadores y alcaldes, “para realizar las adiciones, modificaciones, traslados y demás operaciones presupuestales a que haya lugar”, aspecto este último que conduce a considerar lo atinente a las modificaciones presupuestales y a la legalidad del presupuesto durante los estados de excepción.*

*(...)*

*145. Así las cosas, las modificaciones presupuestales que en situación de normalidad se regulan por la ley orgánica del presupuesto respecto del presupuesto de la Nación, en los términos del artículo 352 de la Constitución, y por las normas orgánicas del presupuesto respecto de las entidades territoriales, en los términos de los artículos 300-5, 313-5, 352 y 353 de la Constitución, en situaciones excepcionales quedan al alcance del Ejecutivo nacional y, por autorización de este, en su calidad de legislador extraordinario, podrían también ser realizadas por gobernadores y alcaldes en sus respectivos territorios. Los literales I) y II) del artículo 38 de la LEE se refieren a las modificaciones presupuestales durante el Estado de Conmoción Interior y el párrafo 2º de este precepto establece que esta es una de las facultades que solo puede ser atribuida al presidente, a los ministros, a los gobernadores o a los alcaldes. A partir de estas previsiones, esta Corte ha interpretado que también durante el Estado de Guerra Exterior y durante el Estado de Emergencia, el Presidente cuenta con la posibilidad de modificar el presupuesto[74] y, previa autorización por el legislador ordinario o extraordinario, también los gobernadores y alcaldes.*

*(...)*

*147. La modificación presupuestal que directamente puede acometer el poder ejecutivo bajo un estado de excepción como el de emergencia económica no es ajena al principio de legalidad presupuestal, cuya observancia también se exige en situaciones de anormalidad institucional, porque, como lo ha explicado esta Corporación, los estados excepcionales están sometidos al derecho y, por lo tanto, existe un manejo de las finanzas públicas acorde con los estados de excepción que también se rige por principios presupuestales como el de legalidad y el de universalidad[76].*

(...)

156. Aunque las disposiciones transcritas están concebidas desde la perspectiva unitaria y central de los estados de excepción y de los poderes conferidos al Presidente de la República, la adaptación del Estatuto Orgánico del Presupuesto a la tramitación, aprobación y manejo de los presupuestos de las entidades territoriales en lo que fuere pertinente, permite la aplicación a los presupuestos de departamentos, distritos y municipios, del tratamiento excepcional de la modificación del presupuesto previsto para los estados de excepción en el nivel nacional y, en particular, de los artículos 83 y 84 del Decreto 111 de 1996, si así lo regulan en sus normas orgánicas del presupuesto las entidades territoriales.

157. En tal caso, gobernadores y alcaldes deberán informar a las respectivas asambleas o concejos toda modificación al presupuesto de sus entidades territoriales dentro de los ocho días siguientes a su realización, para que el correspondiente órgano representativo pueda derogar o modificar las disposiciones, según su competencia constitucional y en caso de que la corporación no se encuentre reunida se deberá informar dentro de los ocho días de iniciación del siguiente periodo de sesiones.

(...)

161. No obstante, asambleas y concejos conservan todas las competencias diferentes a las que en razón de la emergencia se trasladan a gobernadores y alcaldes y, por supuesto, las atinentes al control político. A estos controles se suman otros como el automático de legalidad a cargo de la jurisdicción de lo contencioso administrativo, el control fiscal ejercido en los términos del artículo 267 de la Carta o el control de carácter disciplinario.

El Presidente de la República en desarrollo del Decreto Legislativo 637 de 2020 “Por el cual se declara un Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio Nacional”, expidió el Decreto Legislativo 678 de 2020 “Por medio del cual se establecen medidas para la gestión tributaria, financiera y presupuestal de las entidades territoriales, en el marco de la Emergencia Económica, Social y Ecológica declarada mediante el Decreto 637 de 2020”, estableciendo:

*Artículo 1. Facultades a los gobernadores y alcaldes para reorientar rentas de destinación específica y modificar el presupuesto. Los gobernadores y alcaldes tendrán la facultad para reorientar rentas de destinación específica para financiar gastos de funcionamiento de la respectiva entidad territorial, sin perjuicio de las normas vigentes sobre la materia.*

*Para los mismos fines previstos en el inciso anterior, se pueden reorientar recursos ' del balance, excedentes financieros y utilidades que no estén constituidos por rentas cuya destinación específica haya sido determinada por la Constitución Política.*

*Parágrafo 1º. Durante el término en que se aplique la reorientación de las rentas, que no podrá exceder del 31 de diciembre de 2021, dichas rentas no computarán dentro de los ingresos corrientes de libre destinación ni en los gastos de funcionamiento de las entidades territoriales.*

*Artículo 2. Facultad de los gobernadores y alcaldes en materia presupuestal. Facúltese a los gobernadores y alcaldes para realizar las adiciones, modificaciones, traslados y demás operaciones presupuestales a que haya lugar, únicamente para efectos de atender la ejecución de los recursos que, en el marco de sus competencias, sean necesarios para atender la Emergencia Económica, Social y Ecológica declarada mediante el Decreto 637 del 6 de mayo de 2020.*

La Corte Constitucional en el estudio de constitucionalidad del Decreto Legislativo 678 de 2020, en la sentencia C-448 del 10 de julio de 2020, estableció:

*29. Más aún, la Corte encontró que, también a diferencia del artículo 1 del Decreto 461, el inciso 2º del artículo 1 del Decreto 678 permite la reorientación de recursos provenientes del balance, de excedentes financieros y de utilidades de la respectiva entidad para atender la emergencia. Y también encontró que, distinto de lo que dispone el artículo 1 del Decreto 461, la reorientación de rentas de que trata el artículo 1 del Decreto 678 permite cubrir los gastos de funcionamiento de la entidad, en caso de que, por la disminución de rentas de las entidades territoriales por los efectos de la pandemia, la continuidad del servicio de la administración territorial así lo exija; todo ello sin perjuicio de precisar que, en todo caso, se trata de la reorientación temporal de las rentas y no de la modificación de las normas que las crean.*

*30. Dicho lo anterior, la Corte considera que, como se explica a continuación, el artículo 1 del Decreto 678 cumple con los distintos requisitos sustanciales que condicionan su exequibilidad. Veamos:*

*30.1. En primer lugar, el artículo 1 cumple con el requisito de (i) conexidad material, tanto externa como interna. Respecto de la primera, la facultad para reorientar las rentas y modificar el presupuesto es una disposición que resulta acorde con la consideración del Decreto 637 según la cual la pandemia de COVID-19 ha “afectado las finanzas de las entidades territoriales, disminuyendo su perspectiva de ingresos y ha dificultado su planeación presupuestal”. Y en cuanto a la segunda, si se tiene en cuenta que, como se desprende de las consideraciones del Decreto 678, la mencionada pandemia ha tenido implicaciones sustancialmente negativas en los ingresos de las entidades territoriales que exigen un reacomodo presupuestal y de destinación de rentas que les permita a tales entidades seguir funcionando en condiciones de relativa normalidad.*

*30.2. El primer artículo del Decreto 678 también cumple con los requisitos de: (ii) finalidad y (iii) motivación suficiente, puesto que como se vio las facultades a que el mismo refiere están motivadas por y destinadas a la atención de la emergencia.*

*30.3. La norma así mismo aprueba el requisito de (iv.i) necesidad fáctica pues, como se dijo en el numeral 30.1 supra, las facultades que se les otorga a gobernadores y alcaldes resultan indispensables para mitigar los efectos de la pandemia sobre las finanzas territoriales; y el requisito de (iv.ii) necesidad jurídica o subsidiariedad, dado que no existe en el ordenamiento una norma ordinaria que permita suplir la mengua de recursos de las entidades por razón de una situación tan imprevisible y grave como la que genera la aparición del COVID-19.*

*30.4. También se cumple con el juicio de (v) incompatibilidad si se recuerda cómo en la sección III.I supra el Ministerio de Hacienda señaló que el artículo 13 de la Ley 617 de 2000, como norma orgánica presupuestal para las entidades territoriales, “impone el deber de reducir el presupuesto ante la disminución o caída de las rentas que conforman el presupuesto de rentas”; pero que, en las actuales circunstancias, cumplir con tal disposición obligaría indefectiblemente a las entidades territoriales “a reducir el presupuesto, lo que, a su vez, las obligaría a impactar sus gastos de funcionamiento, a costa de la nómina, los gastos generales y los contratos de prestación de servicios”, poniéndolas en una situación de dificultad para cumplir con sus obligaciones legales y constitucionales, especialmente en tiempos en donde el Estado está llamado a intervenir para prevenir y mitigar los efectos de una situación excepcional.*

30.5. Se cumple también con el juicio de (vi) proporcionalidad, tras insistir en que las facultades que otorga el mencionado artículo 1 lucen apropiadas para que las entidades territoriales del Estado coadyuven con la mitigación y superación de la emergencia, sin sacrificar cualquier derecho o libertad constitucional sino, por el contrario, contribuyendo a su restablecimiento.

30.6. El artículo 1 del Decreto 678 también aprueba el requisito de (vii) no discriminación, pues no se avizora que las correspondientes facultades que otorga el artículo 1 puedan utilizarse para lograr cualquier tipo de discriminación; y los juicios de (viii) no contradicción específica, (ix) intangibilidad y (x) ausencia de arbitrariedad, dado que las referidas facultades no tienen incidencia negativa alguna sobre los derechos de las personas.

31. Por otra parte, en lo que toca con las facultades de adición, modificación, traslados y demás operaciones presupuestales que el artículo 2 del Decreto 678 le otorga a los gobernadores y alcaldes, resulta igualmente aplicable en el numeral 30 supra. Esto, sin dejar de lado que, por las mismas diferencias de contexto que existen entre la primera y la segunda emergencia, (ver numeral 28 supra), su exequibilidad esté condicionada a que, para el ejercicio de tales facultades, no se pueda prescindir, cuando sea del caso, de las autorizaciones de las respectivas corporaciones político-administrativas.

### 3. Del límite de gastos de las contralorías departamentales

La Ley 617 de 2000 establece los topes de gastos de las contralorías departamentales estableciendo el límite porcentual respecto a los ingresos corrientes de libre destinación del respectivo departamento, así como los ajustes correspondientes:

*Artículo 8º. Valor máximo de los gastos de las asambleas y contralorías departamentales. A partir del año 2001, durante cada vigencia fiscal, en las Asambleas de los departamentos de categoría especial los gastos diferentes a la remuneración de los diputados no podrán superar el ochenta por ciento (80%) de dicha remuneración. En las Asambleas de los departamentos de categorías primera y segunda los gastos diferentes a la remuneración de los diputados no podrán superar el sesenta por ciento (60%) del valor total de dicha remuneración. En las Asambleas de los departamentos de categorías tercera y cuarta los gastos diferentes a la remuneración de los diputados no podrán superar el veinticinco por ciento (25%) del valor total de dicha remuneración.*

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

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

*Artículo 9º. Período de transición para ajustar los gastos de las Contralorías Departamentales.*

(...)

*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 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 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 Decreto 192 de 2001 “Por el cual se reglamenta parcialmente la Ley 617 de 2000”, establece:

*Artículo 10. De las transferencias a las Contralorías. La transferencia de los Departamentos, Municipios o Distritos, sumada a la cuota de fiscalización de las entidades descentralizadas, realizadas a las contralorías, no podrán superar los límites de gasto ni de crecimiento establecidos en la Ley 617 de 2000.*

La Ley 1416 de 2010 recoge el límite de gastos establecido para las contralorías departamentales en la Ley 617 de 2000, así:

*Artículo 1°. Fortalecimiento del Control Fiscal de las Contralorías Departamentales. 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. (...)*

Sobre la interpretación y alcances de esta norma, se pronunció de forma expresa la Corte Constitucional mediante la sentencia C-701 del 06 de septiembre de 2010, en el siguiente sentido:

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

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

El Decreto Único 1068 de 2015 “Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Hacienda y Crédito Público”, respecto al límite en el presupuesto de las contralorías territoriales, establece:

*Artículo 2.6.1.1.9. Ingresos de las entidades descentralizadas. Los ingresos de las entidades descentralizadas del nivel territorial, no hacen parte del cálculo de los ingresos de libre destinación para categorizar los Departamentos, Municipios o Distritos. Tampoco harán parte de la base del cálculo para establecer el límite de gastos de Asambleas, Concejos, Contralorías y Personerías.  
(Art. 9 Decreto 192 de 2001)*

*Artículo 2.6.1.1.10. Transferencias a las Contralorías. La transferencia de los Departamentos, Municipios o Distritos, sumada a la cuota de fiscalización de las entidades descentralizadas, realizadas a las contralorías, no podrán superar los límites de gasto ni de crecimiento establecidos en la Ley 617 de 2000.  
(Art. 10 Decreto 192 de 2001)*

En el Decreto Legislativo 678 de 2020, relacionado en numeral anterior, se establece:

*Artículo 5. Límites de gasto de funcionamiento de las entidades territoriales. Durante las vigencias fiscales 2020 y 2021, las entidades territoriales que como consecuencia de la crisis generada por los efectos de la pandemia del COVID -19, presenten una reducción de sus ingresos corrientes de libre destinación, y producto de ello superen los límites de gasto de funcionamiento definidos en la ley 617 de 2000, no serán objeto de las medidas establecidas por el incumplimiento a los límites de gasto, definidas en esta ley y en la ley 819 de 2003.*

La Corte Constitucional en la sentencia C-448 de 2020 mencionada en el numeral anterior, respecto al límite de gastos de funcionamiento de las entidades territoriales consagrado en el artículo 5 del decreto Legislativo 678 de 2020, determinó:

*47. Ahora bien, el artículo 5 del Decreto 678 prevé que las entidades territoriales que, durante las vigencias fiscales de 2020 y 2021 y con ocasión de la crisis causada por la pandemia del COVID-19, vean reducidos sus ingresos corrientes de libre destinación y, por tal razón, superen los límites de gastos de funcionamiento que señala la Ley 617 de 2000, no serán objeto de las medidas que para tal caso prevé esta última ley y la Ley 819 de 2003.*

*48. Analizados los textos de las leyes 617 de 2000 y 819 de 2003 la Sala advierte que, en situaciones de normalidad, cuando una entidad territorial supera los límites de gastos de funcionamiento señalados en el numeral 60 supra, este incumplimiento da lugar a las siguientes consecuencias: (i) la obligación, por parte de la entidad territorial del caso, de adelantar un programa de saneamiento tendiente a ajustarse a los mencionados límites (Ley 617, arts. 19 y 26[65]); (ii) la imposibilidad de acceder a créditos otorgados por entidades financieras, sin previa autorización del Ministerio de Hacienda y la suscripción de un plan de desempeño (Ley 617, art. 90[66]); y (iii) la invalidez de los créditos concedidos por las instituciones financieras y los institutos de fomento y desarrollo territorial (Ley 819 de 2003, art. 21[67]).*

*49. Cabe resaltar que hasta la expedición del Decreto 403 del dieciséis (16) de marzo de 2020, a las anteriores medidas se sumaba la consistente en la extensión del control que ejercía la Contraloría General de la Nación sobre entidades territoriales que incumplieran con los límites previstos en la Ley 617 de 2000. (Ley 617, art. 81[68]). Tal medida, sin embargo, fue expresamente derogada por el artículo 166 del referido Decreto Ley 403 de 2020, "(p)or el cual se dictan normas para la correcta implementación del Acto Legislativo 04 de 2019 y el fortalecimiento del control fiscal". [69]  
(...)*

*52. Es decir, si el objeto del Decreto 678 fue el de mitigar las consecuencias que tendría el COVID-19*

sobre las finanzas de las entidades territoriales y, en ese orden, permitir que estas accedieran a los recursos necesarios para superar la crisis correspondiente, la exención de las medidas vigentes de las leyes 617 de 2000 y 819 de 2003 ciertamente atiende a tal fin. Más concretamente: (i) la exención de la obligación que tendrían dichas entidades de adelantar un programa de saneamiento tendiente a ajustarse a los límites previstos; (ii) la posibilidad de que las entidades territoriales accedan a créditos otorgados por entidades financieras, sin la previa autorización del Ministerio de Hacienda y la suscripción de un plan de desempeño; y/o (iii) la validez de los créditos concedidos por las instituciones financieras y los institutos de fomento y desarrollo territorial, son medidas que eximen a las entidades territoriales de cumplir con obligaciones y condiciones de control de normal aplicación en un contexto de normalidad pero no de apremiante anormalidad como el que actualmente se vive por la sobrevenida pandemia del COVID-19; más aún cuando, como se desprende de la parte motiva del decreto en examen, de acuerdo con “la Dirección General de Apoyo Fiscal del Ministerio de Hacienda y Crédito Público sobre las posibles contracciones de los ingresos corrientes de los departamentos, municipios y distritos, se estima que el mayor impacto en las finanzas de las entidades territoriales se verá reflejado en los años 2020 y 2021, motivo por el cual las diferentes medidas que se adopten para aliviar este impacto deberán aplicarse durante tales vigencias.”

#### **4. Del incumplimiento en el límite presupuestal**

Sobre este asunto la Ley 617 de 2000, establece:

*Artículo 26. Viabilidad financiera de los departamentos. Incumplidos los límites establecidos en los artículos 4º y 8º de la presente ley durante una vigencia, el departamento respectivo adelantará un programa de saneamiento fiscal tendiente a lograr, a la mayor brevedad, los porcentajes autorizados. Dicho programa deberá definir metas precisas de desempeño y contemplar una o varias de las alternativas previstas en el artículo anterior. Cuando un departamento se encuentre en la situación prevista en el presente artículo la remuneración de los diputados no podrá ser superior a la de los diputados de un departamento de categoría cuatro.*

(...)

*Artículo 80. Restricción al apoyo financiero de la Nación. Prohíbese a la Nación otorgar apoyos financieros directos o indirectos a las entidades territoriales que no cumplan las disposiciones de la presente ley; en consecuencia a ellas no se les podrá prestar recursos de la Nación, cofinanciar proyectos, garantizar operaciones de crédito público o transferir cualquier clase de recursos, distintos de los señalados en la Constitución Política. Tampoco podrán acceder a nuevos recursos de crédito y las garantías que otorguen no tendrán efecto jurídico.*

*Tampoco podrán recibir los apoyos a que se refiere el presente artículo, ni tener acceso a los recursos del sistema financiero, las entidades territoriales que no cumplan con las obligaciones en materia de contabilidad pública y no hayan remitido oportunamente la totalidad de su información contable a la Contaduría General de la Nación.*

*Artículo 84. Sanciones por incumplimiento. El incumplimiento de lo previsto en la presente ley, constituirá falta gravísima, sancionable disciplinariamente de conformidad con la ley.*

El Decreto 111 de 1996, establece:

*Artículo 112. Además de la responsabilidad penal a que haya lugar, serán fiscalmente responsables:*

*a) Los ordenadores de gasto y cualquier otro funcionario que contraiga a nombre de los órganos oficiales obligaciones no autorizadas en la ley, o que expidan giros para pagos de las mismas; b) Los funcionarios de los órganos que contabilicen obligaciones contraídas contra expresa prohibición o emitan giros para el pago de las mismas;*

*c) El ordenador de gastos que solicite la constitución de reservas para el pago de obligaciones contraídas contra expresa prohibición legal;*

*d) Los pagadores y el Auditor Fiscal que efectúen y autoricen pagos, cuando con ellos se violen los preceptos consagrados en el presente Estatuto y en las demás normas que regulan la materia.*

*Parágrafo. Los ordenadores, pagadores, auditores y demás funcionarios responsables que estando disponibles los fondos y legalizados los compromisos demoren sin justa causa su cancelación o pago, incurrirán en causal de mala conducta (Ley 38 de 1989, art. 89, Ley 179 de 1994, art. 55, incisos 3º y 16, art. 71).*

La Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado en el concepto Radicación 1628 del 2 de mayo de 2005, dijo:

*5.4 El incumplimiento de los montos máximos constituye falta gravísima.- El artículo 84 erige en falta gravísima, sancionable disciplinariamente de conformidad con la ley "el incumplimiento de lo previsto en la presente ley", precepto que armoniza con los artículos 22, 23, 50, 35.35, 48 de la ley 734 de 2002. Además, el artículo 112 del decreto 111 señala que serán fiscalmente responsables el pagador y el auditor fiscal que efectúen y autoricen pagos, cuando con ello se violen los preceptos consagrados en el presente estatuto y en las demás normas que regulan la materia - arts. 10 y 95 de la ley 617*

## **5. Conclusiones**

De conformidad con la normatividad, jurisprudencia y conceptualización anotada anteriormente respecto al tema consultado, podemos concluir:

- i) El presupuesto de las contralorías departamentales está conformado por el porcentaje de los ingresos de libre destinación del Departamento respectivo, más la cuota de fiscalización correspondiente a las entidades descentralizadas del orden departamental, de conformidad con lo establecido en los artículos 8 y 9 de la Ley 617 de 2000.
- ii) Las modificaciones al presupuesto de las contralorías departamentales y dentro de ellas las adiciones, deben hacerse bajo el respeto y acatamiento del principio de legalidad, pues de lo contrario, se estaría incurriendo en una extralimitación de funciones; igualmente se debe tener en cuenta el principio de razonabilidad
- iii) El límite presupuestal de gastos de las contralorías departamentales se encuentra establecido de manera taxativa en el inciso segundo del artículo 8º y en el parágrafo del artículo 9º de la

Ley 617 de 2000, en el artículo 10 del Decreto 192 de 2001, en el artículo 1º de la Ley 1416 de 2010 y en el artículo 2.6.1.1.10 del Decreto Único 1068 de 2015.

- iv) Los límites presupuestales establecidos en la Ley 617 de 2000 y demás normas que la modifiquen, desarrollen o complementen, son de imperativo cumplimiento; por lo tanto, su incumplimiento trae como consecuencia el establecimiento de acciones administrativas, así como la imposición de sanciones disciplinarias. Las acciones administrativas consisten en el establecimiento de un “Programa de saneamiento fiscal y financiero”, en tanto que las sanciones disciplinarias serán aquellas establecidas para las faltas gravísimas establecidas en la Ley 734 de 2002 “Por la cual se expide el Código Disciplinario Único”.
- v) Finalmente, este Despacho ratifica en todas sus partes el concepto 110.06.2020 contenido en el Radicado No. 20201100004661 del 03-03-2020 en el que entre otros temas, se trató lo referente al cobro de cuota de fiscalización a los municipios que no tiene contraloría, el principio de anualidad frente a los cobros retroactivos (tener en cuenta el concepto 110.002.2013 allí citado), así como respecto al principio de anualidad presupuestal.

En los anteriores términos consideramos atendidas sus inquietudes, esperando haber dado claridad sobre las mismas, anotando que el presente concepto se emite en los términos del artículo 28 de la Ley 1437 de 2011 (CPACA) sustituido por el artículo 1º de la Ley 1755 de 2015 “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”, con carácter orientador tal como lo determina la Sección Cuarta de la Sala de lo Contencioso Administrativo de Consejo de Estado en Auto del 19 de mayo de 2016 dentro del expediente radicado 20392 - 25000-23-37-000-2012-00320-01:

*“...el artículo 253 del Decreto 01 de 1984 (hoy regulado en términos similares por el artículo 28 de la Ley 1437 de 2011) prevé la consulta como una forma de ejercer el derecho de petición. La respuesta que da la administración se llama concepto y, en general, nace de la obligación de atender solicitudes de información sobre las materias que tiene a cargo. **Los conceptos sirven para orientar a los asociados sobre alguna cuestión que puede afectarlos. Pero eso no indica que siempre se trate de una manifestación unilateral de voluntad y, por ende, capaz de producir algún efecto jurídico general y abstracto. De hecho, los conceptos que emite la administración en relación con las materias que tienen a cargo no comprometen su responsabilidad ‘ni serán de obligatorio cumplimiento o ejecución’**”*  
(Negrilla fuera de texto)

Igualmente le informamos que el Presidente de la República en uso de facultades constitucionales, mediante el Decreto-Legislativo 491 de 2020 “Por el cual se adoptan medidas de urgencia para garantizar la atención y la prestación de los servicios por parte de las autoridades públicas y los particulares que cumplan funciones públicas y se toman medidas para la protección laboral y de los contratistas de prestación de servicios de las entidades públicas, en el marco del Estado de Emergencia Económica”, amplió el término para la resolución de las consultas presentadas por los ciudadanos, así:

*Artículo 5. Ampliación de términos para atender las peticiones. Para las peticiones que se encuentren en curso o que se radiquen durante la vigencia de la Emergencia Sanitaria, se ampliarán los términos*

señalados en el artículo 14 de la Ley 1437 de 2011, así:

(...)

(ii) Las peticiones mediante las cuales se eleva una consulta a las autoridades en relación con las materias a su cargo deberán resolverse dentro de los treinta y cinco (35) días siguientes a su recepción.

(...)

Así mismo, le informamos que la señora Auditora General de la República, expidió la Resolución Reglamentaria No. 003 del 26 de marzo de 2020 “Por la cual se suspenden términos en las actuaciones administrativas de la Auditoría General de la República por el disfrute de los días, 29, 30 y 31 de marzo de 2021, autorizado mediante Circular Interna No. 002 de 2021”, resolviendo:

*ARTÍCULO 1º: Suspender los términos dentro de las actuaciones administrativas de la Auditoría General de la República por los días, 29, 30 y 31 de marzo de 2021, relacionados con: Derechos de petición entendidos como quejas, denuncias, reclamos, **conceptos**, solicitudes de información, denuncias de control fiscal, solicitudes de interés general y solicitudes de interés particular y demás que se presenten, procesos disciplinarios y el proceso auditor para los ejercicios que se encuentran en curso teniendo en cuenta el Plan General de Auditoría PGA-2021, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de esta decisión. (Negrilla fuera de la norma)*

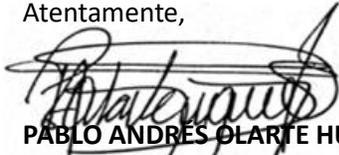
(...)

Finalmente, le manifestamos que la señora Auditora General de la República en cumplimiento de las disposiciones del Decreto-Legislativo 491 de 2020, expidió la Resolución Reglamentaria No. 005 del 31 de marzo de 2020 “Por la cual se modifica la Resolución Reglamentaria No. 004 de 2020 y se toman otras medidas por motivos de salubridad pública.”, autorizando en su artículo 4º, el uso de la firma escaneada por parte de los directivos de la entidad en los documentos dirigidos a los usuarios, y en el artículo 5º su comunicación y notificación a través de medios electrónicos (dirección electrónica).

Los conceptos emitidos por la Oficina Jurídica de la Auditoría General de la República relacionados en el presente concepto, pueden ser consultarlos en el siguiente enlace: <http://www.auditoria.gov.co/web/guest/auditoria/normatividad/conceptos-juridicos>

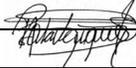
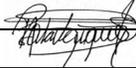
Para este Despacho es importante conocer la percepción sobre la atención brindada, para lo cual, adjunto a la presente encontrará un formato de encuesta para que lo diligencie y nos lo remita a la dirección de correspondencia Calle 26 Nro. 69-76 Piso 17, Edificio Elemento, Torre 4 de Bogotá o a los correos electrónicos [juridica@auditoria.gov.co](mailto:juridica@auditoria.gov.co) y [fljimenez@auditoria.gov.co](mailto:fljimenez@auditoria.gov.co). Si para usted resulta más cómodo, también puede diligenciarla de manera virtual a través de nuestra página web [www.auditoria.gov.co](http://www.auditoria.gov.co) ingresando por el botón SIA, seleccionando la opción SIA ATC ATENCIÓN AL CIUDADANO, estando allí, seleccione el botón Encuesta de Satisfacción e ingrese los dígitos del código SIA-ATC que aparecen en la referencia de la presente comunicación y la contraseña cab8e86d, también puede consultar su solicitud seleccionando el botón Consultar Solicitud ingresando igualmente el mismo código SIA-ATC y contraseña.

Atentamente,



**PABLO ANDRÉS OLARTE HUGUET**  
Director Oficina Jurídica

Anexo: Formato encuesta de satisfacción

	Nombre y Apellido	Firma	Fecha
Proyectado por:	Fabio Luis Jiménez Castro		07/05/2021
Revisado por:	Pablo Andrés Olarte Huguet		12/05/2021
Aprobado por:	Pablo Andrés Olarte Huguet		12/05/2021

*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.*