



MEMORANDO

1900 – 20248000384

Medellín, 23/01/2024

OAJ-001-2024

PARA: COMITÉ DE VIVIENDA PROGRAMA DE VIVIENDA CGM

DE: OFICINA ASESORA JURÍDICA

ASUNTO: 1900 RESPUESTA CONCEPTO AJUSTE PRESUPUESTO
CONTRALORÍA DISTRITAL 2024

Atendiendo a su solicitud recibida mediante correo del 16 de enero del año en curso, relacionada con la facultad del Sr. Contralor de no destinar recursos para el programa de vivienda para la vigencia 2024, con el fin de asignarlos a gastos de funcionamiento del Ente de Control, debido al déficit presentado por causa de los ajustes al presupuesto de la entidad en el marco de la Ley 1416 de 2010 me permito conceptual lo siguiente.

ANTECEDENTES

En el año 2023, el Jefe de la Oficina Asesora Jurídica había expresado que:

Asunto: Presupuesto de vivienda vigencia 2024

Doctor Luis Alberto, revisado el artículo 10 del acuerdo 029 de 2014, opino que el mismo consagra una facultad discrecional del Contralor Distrital de Medellín, en virtud de su autonomía presupuestal, para determinar el presupuesto de la Contraloría y sus diferentes rubros entre los cuales estaría el valor a apropiar para el programa de vivienda. SNFT.

Ahora, como toda facultad discrecional debe ser proporcional a los hechos que le sirven de causa o fundamentos de hecho, recomiendo que se evidencie tales motivos en la solicitud que se adjunta -se sugiere que pueda ser así, pero la puedes ajustar-. Y que una vez se tenga la respuesta se tome la decisión.

Por su parte el Departamento Administrativo de la Función Pública sostuvo:

Concepto 460321 de 2022. Corresponde a los concejos distritales y municipales organizar las respectivas contralorías como entidades técnicas dotadas de autonomía administrativa y presupuestal, y garantizar su sostenibilidad fiscal.

Concepto 069201 de 2022. Las contralorías tienen autonomía presupuestal, administrativa, y contractual, para cumplir con sus “**funciones como entidades técnicas**”.

La Contraloría General de la República en Concepto 80112 – EE21642-Marzo 26 de 2010, Afirmó:

De conformidad con la normatividad aludida las contralorías son organismos de control que gozan de autonomía orgánica y presupuestal, a fin de que puedan cumplir adecuadamente sus funciones. SNFT.

Esto implica que tratándose de la contraloría territorial, ni la gobernación ni la alcaldía pueden inmiscuirse en el manejo administrativo y presupuestal que haga la contraloría en aras de que se garantice la autonomía e independencia de los órganos fiscalizadores frente a la administración municipal o departamental. SNFT.

La **Corte Constitucional** hizo estos pronunciamientos en torno al tema que nos ocupa:

Sentencia No. C-101/96

La ejecución del presupuesto por parte de los órganos constitucionales a los que se reconoce autonomía presupuestal supone la posibilidad de disponer, en forma independiente, de los recursos aprobados en la Ley de Presupuesto. La independencia en la disposición de los recursos no significa que no se requiera del trámite presupuestal previsto en la ley orgánica, en cuanto a la certificación de la existencia de recursos y la racionalización de la programación presupuestal. SNFT.

El concepto de ordenador del gasto se refiere a la capacidad de ejecución del presupuesto. Ejecutar el gasto, significa que, a partir del programa de gastos aprobado - limitado por los recursos aprobados en la ley de presupuesto -, se decide la oportunidad de contratar, comprometer los recursos y ordenar el gasto, funciones que atañen al ordenador del gasto.

En consecuencia, la definición legal que restringe la **autonomía presupuestal** a las capacidades de contratación, **disposición de los recursos propios** previamente apropiados y ordenación del gasto, no desconoce el núcleo esencial de la autonomía presupuestal reconocida por la Constitución a ciertos órganos del Estado como la Contraloría General de la República. SNFT.

En síntesis: la norma que define el concepto de **autonomía presupuestal** de los órganos que constituyen una sección del presupuesto no vulnera el núcleo esencial de la autonomía presupuestal del órgano de control de la gestión fiscal - Contraloría General de la República -, al establecer que dicho concepto consiste en las facultades de contratar, comprometer los recursos propios previamente asignados en la Ley del Presupuesto General de la Nación y de ordenar el gasto en desarrollo de las apropiaciones incorporadas en la respectiva sección.

Igualmente en Sentencia C-315/97 la Corte afirmó:

Igualmente, de acuerdo con el principio de la **homeóstasis presupuestal**¹, lo que se persigue es **mantener la congruencia entre el crecimiento real del presupuesto** de rentas, incluida la totalidad de los créditos adicionales, y el crecimiento de la economía, para evitar que genere desequilibrio macroeconómico; función que está radicada exclusivamente en cabeza del Ejecutivo, a quien corresponde, en su calidad de director y gestor de la política económica y fiscal del país, y con fundamento en las metas y prioridades fijadas en el Plan Nacional de Desarrollo, que condicionan el presupuesto general de la Nación, **tomar las medidas necesarias**, a fin de que los órganos que lo conforman - artículo 1o. de la ley 179 de 1994, inciso 2o. -, **entre ellos la Contraloría General de la República, no adquieran compromisos y obligaciones sin contar con los respectivos recursos**, o que si lo hacen, sea bajo el sometimiento a las condiciones especiales que señale el Gobierno para el efecto, en relación con los gastos que no tengan el carácter de obligatorios. SNFT.

RESPUESTA

1. De conformidad con lo expuesto, las contralorías territoriales son entidades técnicas que gozan de autonomía presupuestal y administrativa². Por su parte la autonomía presupuestal se refiere a las capacidades de contratación, disposición de los recursos propios previamente apropiados y a la ordenación del gasto.

¹ Decreto 111 de 1996. "ARTÍCULO 21. Homeóstasis 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 (L. 179/94, art. 8)."

² Constitución artículo 267 "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".

La autonomía administrativa consiste en la facultad de planear, organizar, ejecutar, controlar (gerenciar) recursos humanos, técnicos, materiales, presupuestales y financieros, con el fin de alcanzar los objetivos institucionales o misionales.

2. El Acuerdo 029 de 2014 por el cual “*Por medio del cual se establece el Estatuto del Programa de Vivienda de la Contraloría General de Medellín*” dispone:

ARTÍCULO 10. RECURSOS ECONÓMICOS. *El Programa de Vivienda dispondrá de recursos anuales equivalentes a 940 salarios mínimos mensuales legales vigentes, decretados por el Gobierno Nacional, del presupuesto de cada vigencia fiscal de la Contraloría General de Medellín, sin perjuicio de la autonomía presupuestal de Contralor General. SNFT.*

De la disposición anterior se concluye que: (1) El programa de vivienda deberá disponer en lo posible de 940 smmlm de aportes presupuestales, y (2) En todo caso el Contralor conserva su autonomía presupuestal para administrar o gestionar los recursos del Ente de Control, lo cual a su vez implica la sujeción al Estatuto Orgánico de presupuesto. En otras palabras, las apropiaciones para el programa de vivienda están subordinadas al cumplimiento de la misión institucional y a la autonomía presupuestal y administrativa del Contralor.

3. Teniendo en cuenta que el presupuesto de la Contraloría se debe sujetar a lo dispuesto en la Ley 1416 de 2010, y que el gasto real viene creciendo a tasas superiores³, ello puede conducir a un desbalance o déficit presupuestal, lo cual a su vez en aplicación del principio de homeóstasis presupuestal permite y obliga a mantener la congruencia entre el crecimiento real del presupuesto de gastos, para lo cual es necesario tomar las medidas necesarias, a fin de que el Ente de Control no adquiera compromisos y obligaciones sin contar con los respectivos recursos⁴.

³ Normalmente el incremento anual de los gastos de nómina y beneficios laborales se hallan atados al incremento del salario mínimo, que por lo general es fijado en un porcentaje superior al índice de inflación causada.

⁴ **Programación integral.** Todo programa presupuestal deberá contemplar simultáneamente los gastos de inversión y de funcionamiento que las exigencias técnicas y administrativas demanden como necesarios para su ejecución y operación, de conformidad con los procedimientos y normas legales vigentes. Decreto 111/96 artículo 17.



4. El artículo 2 de la Ley 1416 de 2010 dispone que “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”. SNFT.

Por tanto sí deben realizarse ajustes, resulta razonable que disminuyan las apropiaciones o aportes para gastos, programas o proyectos no urgentes, aplazables o innecesarios. En todo caso los ajustes pueden ser por concepto de aumentos o reducciones.

5. Por todo lo anterior es posible legalmente que en ejercicio de la autonomía presupuestal, el Ente de Control, disminuya los aportes para el programa de vivienda, a fin de hacer los ajustes financieros al presupuesto del año 2024, y de esa manera cumplir con la misión constitucional de la vigilancia de la gestión fiscal y el control de resultados de la administración.
6. Teniendo en cuenta los ajustes presupuestales que deben realizarse a los gastos de la entidad para la vigencia fiscal 2024, así la necesidad de cumplir con el Plan de Acción para el año en curso, es menester dar prioridad a la misión de la entidad, que otros programas complementarios o accesorios como los de bienestar laboral, pues en el marco del Decreto Ley 403 de 2020⁵, las actividades de vigilancia y control incluyen un conjunto de asuntos que inciden directa o indirectamente en la gestión fiscal a los cuales hay que darles prioridad.

⁵ Objeto de vigilancia y control: Se entiende por objeto de vigilancia y control, las actividades, acciones, omisiones, operaciones, procesos, cuenta, contrato, convenio, proyecto, programa, acto o hecho, y los demás asuntos que se encuentren comprendidos o que incidan directa o indirectamente en la gestión fiscal o que involucren bienes, fondos o recursos públicos, así como el uso, explotación, exploración, administración o beneficio de los mismos.



Por tanto y según lo expuesto debe darse prioridad a los objetivos estratégico, para lo cual se debe racionalizar el presupuesto asignado al Ente de Control.

Atentamente

JUAN SEBASTIÁN GÓMEZ PATIÑO
Jefe de Oficina Asesora Jurídica

Copia: Pablo Andrés Garcés Vásquez, Contralor General
Jorge Alejandro Uribe Rodríguez, Subcontralor
Paula Andrea Taborda Betancur, C.A. de Apoyo Técnico
Juan Fernando Castrillón Benjumea, Jefe Oficina Asesora de Planeación
Jorge Hugo Elejalde López, Director Administrativo Recursos Físicos y Financieros
Jhonny Ramírez Serna, Director Administrativo de Talento Humano
Paula Ortega Escobar, Secretaria General (E)
Luis Alberto Gallego Moná, Director Desarrollo Tecnológico
Laura Cuervo Duque, Técnico Operativo

Proyectó: Sigifredo Ch.