



Bogotá, D.C.,

Doctora
CAROLINA SÁNCHEZ BRAVO
Directora de Vigilancia Fiscal
Contraloría Delegada para el Sector Social
Contraloría General de la República
Ciudad

Asunto: Austeridad y eficiencia en el gasto público – Universidad de carácter estatal u oficial.

1. Antecedentes.

Esta Oficina recibió su comunicación radicada bajo el número 2017IE0035173, en la que consulta "(...) si la Universidad Tecnológica de Pereira debe acatar los decretos y normatividad relacionada con la austeridad del gasto público" y en segundo lugar solicita se aclare si continúa vigente el criterio expuesto por esta Oficina en relación con austeridad y eficiencia en el gasto público contenido en el concepto 80112-2489 del 13 de agosto de 2002.

2. Alcance del concepto y competencia de la Oficina Jurídica.

La competencia de la Oficina Jurídica para absolver consultas se limita a aquellas que formulen las dependencias internas de la Contraloría General de la República, los empleados de las mismas y las entidades vigiladas "sobre interpretación y aplicación de las disposiciones legales relativas al campo de actuación de la Contraloría General"¹, así como las formuladas por las contralorías territoriales "respecto de la vigilancia de la gestión fiscal y las demás materias en que deban actuar en armonía con la Contraloría General"² y las presentadas por la ciudadanía respecto de "las consultas de orden jurídico que le sean formuladas a la Contraloría General de la República"³.

En este orden, mediante su expedición se busca "orientar a las dependencias de la Contraloría General de la República en la correcta aplicación de las normas que rigen

¹ República de Colombia, Art. 43, numeral 4 del Decreto Ley 267 de 2000.

² República de Colombia, Art. 43, numeral 5 del Decreto Ley 267 de 2000.

³ República de Colombia, Art. 43, numeral 12 del Decreto Ley 267 de 2000.

para la vigilancia de la gestión fiscal”⁴ y “asesorar jurídicamente a las entidades que ejercen el control fiscal en el nivel territorial y a los sujetos pasivos de vigilancia cuando éstos lo soliciten”⁵.

Finalmente se aclara que no todos nuestros conceptos implican la adopción de una doctrina e interpretación jurídica que comprometa la posición institucional de la Contraloría General de la República, porque de conformidad con el artículo 43, numeral 16⁶ del Decreto Ley 267 de 2000, ésta calidad solo la tienen las posiciones jurídicas que hayan sido previamente coordinadas y con la(s) dependencia(s) implicada(s).

Una vez valorado el asunto puesto a consideración, es procedente indicar que de conformidad con lo establecido en el artículo 43 del Decreto Ley 267 de 2000, los conceptos emitidos por la Oficina Asesora Jurídica de la Contraloría General de la República, son orientaciones de carácter general que no comprenden la solución directa de problemas específicos, ni el análisis de actuaciones particulares. En cuanto a su alcance, no son de obligatorio cumplimiento o ejecución⁷, ni tienen el carácter de fuente normativa y sólo pueden ser utilizados para facilitar la interpretación y aplicación de las normas jurídicas vigentes, en materia de control fiscal.

3. Consideraciones Jurídicas.

Teniendo en cuenta las inquietudes formuladas por la consultante; pasa esta Oficina a absolverlas de la siguiente manera: en primer lugar, se revisará la posición jurídica que se expuso en el concepto 80112-2489 del 13 de agosto de 2002 con el propósito de determinar su vigencia, y en segundo lugar, se analizará el asunto referido a la aplicación de las normas de austeridad y eficiencia en el gasto público por parte de las universidades estatales u oficiales.

3.1. Universidades de carácter estatal u oficial – austeridad y eficiencia en el gasto público – Concepto 80112 -2489 del 13 de agosto de 2002.

Se señaló en la comunicación de la referencia, entre otros puntos, los siguientes:

“La Corte Constitucional en diversas oportunidades, ha precisado que la circunstancia de que las universidades públicas sean órganos autónomos e independientes (Artículo 113 C.P.), no significa que sean ajenas al Estado, que se constituyen en ruedas sueltas, estando facultado el Congreso para regular aspectos relacionados con los mismos, siempre y cuando no se vulnere la autonomía inherente a éstas.”

⁴ República de Colombia, Art. 43, numeral 11 del Decreto Ley 267 de 2000.

⁵ República de Colombia, Art. 43, numeral 14 del Decreto Ley 267 de 2000.

⁶ República de Colombia, Decreto Ley 267 de 2000, artículo 43. Oficina Jurídica. Son funciones de la Oficina Jurídica: (...) 16. Coordinar con las dependencias la adopción de una doctrina e interpretación jurídica que comprometa la posición institucional de la Contraloría General de la República en todas aquellas materias que por su importancia ameriten dicho pronunciamiento o por implicar una nueva postura de naturaleza jurídica de cualquier orden.

⁷ República de Colombia, Art. 28, Ley 1755 de 2015.

(...)

2.3. El artículo 1° de la Resolución No. 05289 de 2001, por la cual se reglamenta la Rendición de Cuenta, su Revisión y se unifica la Información que se presenta a la Contraloría General de la República, establece: "Ámbito de aplicación.- La presente Resolución se aplica a todas las entidades del orden nacional, territorial y particulares que administren y/o manejen fondos, bienes y/o recursos públicos en sus diferentes y sucesivas etapas de planeación, recaudo o percepción, conservación, adquisición, custodia, explotación, enajenación, consumo, gasto, inversión y disposición, sin importar su monto o participación, que estén sometidos a la vigilancia y control de la Contraloría General de la República, por disposición Constitucional y legal. (Subrayado fuera de texto).

Parágrafo 1.- Los organismos, entidades, entes públicos, **entes autónomos** y personas jurídicas que financien sus gastos con recursos del Tesoro Público, deberán rendir informes sobre austeridad y eficiencia del gasto público conforme a lo establecido en el Título III de la presente Resolución...". (Negrillado fuera de texto).

Por su parte, el artículo 42, de la mencionada Resolución, prescribe: "Contenido del Informe: De conformidad con las disposiciones que emita el Gobierno Nacional sobre austeridad y eficiencia del gasto público, los organismos, entidades, entes públicos, entes autónomos y personas jurídicas que financien sus gastos con recursos del tesoro público, mensualmente o por el período que reglamente el Gobierno Nacional, deben presentar la siguiente información...".

Vemos entonces, que la Resolución No. 05289 de 2001, establece dos condiciones para que todos los organismos, entidades, entes públicos, entes autónomos y personas jurídicas rindan informes sobre Austeridad y Eficiencia del Gasto Público al máximo Organismo de Control Fiscal: que financien sus gastos con recursos del tesoro público y que sean sujetos de control fiscal por parte de la Contraloría General.

(...)

2.5. Ahora bien, el artículo primero del Decreto 1737 de 1998, determina el ámbito de regulación y disposiciones generales de la norma en los siguientes términos:

"Se sujetan a la regulación de este decreto, salvo en lo expresamente aquí exceptuado, los organismos, entidades, entes públicos y personas jurídicas que financien sus gastos con recursos del Tesoro Público.

Las entidades territoriales adoptarán medidas equivalentes a las aquí dispuestas en sus organizaciones administrativas..."

Como se hace evidente en el artículo referido, la intención del Decreto es la de sujetar a los órganos públicos al cumplimiento de las disposiciones que en materia de austeridad del gasto se encuentran en él contenidas, determinando además, quienes están comprendidos dentro de dicho concepto.

Así, de manera general ha hecho referencia a los organismos, entidades, entes públicos y personas jurídicas, de todos los cuales existe certeza de que por su condición, son entidades que se encuentran vinculadas a una actividad desarrollada por el Estado.

Se establece que la aplicación a dichos órganos obedece a que financian sus gastos con recursos del Tesoro Público, cuya enunciación se encuentra contenida en el artículo 128 de la Constitución, del siguiente tenor:

"...Entiéndese por tesoro público el de la nación, el de las entidades territoriales y el de las descentralizadas."

En virtud de lo expuesto, resulta claro que la norma constitucional mencionada incluyó dentro del concepto de Tesoro Público, el patrimonio de las entidades del orden nacional, dentro de las cuales se encuentran comprendidas las universidades estatales u oficiales, así sean entes autónomos."

Teniendo en cuenta los apartes contenidos en el concepto anterior, observa esta Oficina Jurídica que el criterio que se esgrimió en dicha oportunidad se sustentó en el análisis de la autonomía e independencia de los entes universitarios y su papel dentro de los organismos que integran el Estado así como la noción de tesoro público concluyendo que las universidades estatales y oficiales, no obstante contar con el atributo de la autonomía, no pueden desconocer que la financiación de sus gastos está sustentada en recursos del tesoro público de manera que sus actuaciones no pueden desarrollarse por fuera de las disposiciones que se han dictado por el Gobierno Nacional en materia de austeridad del gasto.

3.1.1 Vigencia del concepto 80112 -2489 del 13 de agosto de 2002

Ahora bien, atendiendo la inquietud formulada por la consultante relacionada con la vigencia del criterio expuesto en el concepto citado en forma precedente, es oportuno señalar que las consideraciones en que se sustenta el aludido documento resultan plenamente aplicables en la actualidad, salvo aquellos apartes que remiten al contenido de la Resolución Orgánica No. 05289 de 2001, *"por la cual se reglamenta la Rendición de Cuenta, su Revisión y se unifica la Información que se presenta a la Contraloría General de la República"*.

Lo anterior, teniendo en cuenta que el proveído anterior fue derogado por el artículo 104 de la Resolución 5544 del 17 de diciembre de 2003, *"Por la cual se reglamenta la rendición de la cuenta y se unifica la información que se presenta a la Contraloría General de la República"*.

Cabe señalar de igual manera que este último acto administrativo fue derogado por la Resolución Orgánica 6289 del 08 de marzo de 2011 *"Por la cual se establece el Sistema de Rendición Electrónica de la Cuenta e Informes – "SIRECI", que deben utilizar los sujetos de control fiscal para la presentación de la Rendición de Cuenta e Informes a la Contraloría General de la República"*, salvo los artículos 95, 102 y 103.

Posteriormente, en el año 2014 se expidió la Resolución Reglamentaria Orgánica No. 001 del 07 de mayo de 2014, *"Por la cual se reglamenta l capítulo*

III del título I de la Ley 42 de 1993 sobre la contabilidad presupuestaria, registro de la deuda, certificaciones, auditaje e informes y las atribuciones conferidas por la Ley 617 de 2000 y la Ley 1530 de 2012, entre otras normas concordantes y complementarias, y se establecen otras disposiciones sobre la materia.”, la cual derogó, entre otras disposiciones, las contenidas en el artículo 51 los artículos 95, 102 y 103 de la Resolución 5544 de 2003.

Ahora bien, en la actualidad la normatividad interna vigente sobre el tema, es la que se contiene en la Resolución Orgánica No. 7350 del 23 de noviembre de 2013, “Por la cual se modifica la Resolución Orgánica No 6289 del 8 de marzo del 2011 que “Establece el Sistema de Rendición Electrónica de la Cuenta e Informes — SIRECI, que deben utilizar los sujetos de control fiscal para la presentación de la Rendición de Cuenta e Informes a la Contraloría General de la República.”, en cuyo artículo 2° se fija el ámbito de aplicación, en los siguientes términos:

“ARTÍCULO 2°. ÁMBITO DE APLICACIÓN. El método y forma de rendir la cuenta y demás informes, que por esta Resolución se establecen, serán de obligatorio cumplimiento por parte de todas las entidades del orden nacional, territorial y particulares que administren o manejen fondos, bienes o recursos públicos en sus diferentes etapas de planeación, recaudo o percepción, conservación, adquisición, custodia, explotación, enajenación, consumo, adjudicación, gasto, inversión y disposición sin importar su monto o participación, que son sujetos de vigilancia y control fiscal de la Contraloría General de la República, por disposición constitucional y legal.” (Se subraya)

Cabe resaltar que en el ámbito de aplicación de la norma anterior se señalan las mismas dos condiciones que se contenían en la hoy derogada, Resolución 5289 de 2001, y que se indicaron en el concepto 80112 -2489 del 13 de agosto de 2002, en el que se determinaba la sujeción a la vigilancia y control fiscal de la Contraloría General de la República, de los entes universitarios, en los siguientes términos:

“Vemos entonces, que la Resolución No. 05289 de 2001, establece dos condiciones para que todos los organismos, entidades, entes públicos, entes autónomos y personas jurídicas rindan informes sobre Austeridad y Eficiencia del Gasto Público al máximo Organismo de Control Fiscal: que financien sus gastos con recursos del tesoro público y que sean sujetos de control fiscal por parte de la Contraloría General.” (Se subraya)

En este orden de ideas, a pesar que en la actualidad la Resolución No. 5289 de 2001, norma en que se sustentaban algunos apartes del concepto 80112 -2489 del 13 de agosto de 2002, no se encuentra vigente, su precepto y fundamento legal fueron igualmente recogidos en la Resolución 7350 del 23 de noviembre de 2013, actualmente aplicable, razón por la cual su espíritu e intención legislativa interna respecto de los sujetos de control fiscal, mantiene su efectividad a través de este último mandato.

3.2 Autonomía e independencia de los entes universitarios y normas de austeridad y eficiencia en el gasto público.

Tal como se señaló en los apartes contenidos en los numerales 3.1 y 3.1.1 de este documento, este órgano de control ha fijado dos condiciones “(...) para que todos los organismos, entidades, entes públicos, entes autónomos y personas jurídicas rindan informes sobre austeridad y eficiencia del gasto público al máximo organismo de control fiscal: que financien sus gastos con recursos del tesoro público y que sean sujetos de control fiscal por parte de la Contraloría General”.⁸

Igualmente, frente a la aplicación de las normas de austeridad y eficiencia en el gasto público, específicamente en tratándose de las disposiciones contenidas en el Decreto 1737 de 1998, se ha puntualizado que:

“(...) la intención del Decreto es la de sujetar a los órganos públicos al cumplimiento de las disposiciones que en materia de austeridad del gasto se encuentran en él contenidas, determinando además, quienes están comprendidos dentro de dicho concepto.

Así, de manera general ha hecho referencia a los organismos, entidades, entes públicos y personas jurídicas, de todos los cuales existe certeza de que por su condición, son entidades que se encuentran vinculadas a una actividad desarrollada por el Estado.

Se establece que la aplicación a dichos órganos obedece a que financian sus gastos con recursos del Tesoro Público, cuya enunciación se encuentra contenida en el artículo 128 de la Constitución, del siguiente tenor:

“...Entiéndese por tesoro público el de la nación, el de las entidades territoriales y el de las descentralizadas.”

En virtud de lo expuesto, resulta claro que la norma constitucional mencionada incluyó dentro del concepto de Tesoro Público, el patrimonio de las entidades del orden nacional, dentro de las cuales se encuentran comprendidas las universidades estatales u oficiales, así sean entes autónomos.”

Adicional a lo ya expresado por esta Oficina, en la actualidad resulta conveniente resaltar, tal como lo ha indicado la Corte Constitucional⁹, que:

“La autonomía universitaria no sólo sí admite la imposición de límites por parte del legislador, los cuales deben ser excepcionales y expesos, sino que los considera necesarios a efectos de armonizar y articular el funcionamiento de esas entidades con las demás que conforman la estructura del Estado, siempre y cuando ellos no desvirtúen o afecten el núcleo esencial de dicho principio.”

(...)

⁸ Contraloría General de la República, Oficina Jurídica. Concepto 80112-2489 del 13 de agosto de 2002, página 3

⁹ Corte Constitucional. Expediente D-1753. Sentencia C-053 del 04 de marzo de 1998, M.P. Fabio Morón Díaz.

Los entes universitarios, (...) se definen como órganos autónomos que no pertenecen a ninguna de las ramas del poder público; ellos, para el análisis que se adelanta pueden dividirse en dos categorías: los del nivel nacional propiamente dicho, a los cuales les son aplicables las disposiciones de la ley anual de presupuesto, pues la totalidad de sus gastos se cubren con apropiaciones que afectan el presupuesto nacional; y aquéllos, que no obstante ser del nivel departamental, municipal o distrital, reciben del presupuesto general de la Nación los recursos necesarios para cubrir sus gastos de funcionamiento e inversión, lo que implica que el régimen aplicable a los mismos sea también el contenido en la ley anual de presupuesto, pues unos y otros "conforman el presupuesto de la Nación", circunstancia que los ubica dentro del universo al cual va dirigida la restricción impugnada. Las universidades oficiales, no obstante que ostenten el carácter de departamentales, municipales o distritales, si se tiene en cuenta que la asignación de recursos para atender sus gastos de funcionamiento e inversión proviene fundamentalmente del presupuesto nacional, conforman también el presupuesto de la Nación, y por lo tanto a ellas como a las del nivel nacional se les aplica la restricción impuesta (...), sin que ello implique vulneración de la autonomía."

Concordante con lo expuesto, observa esta Oficina que para el caso específico objeto de consulta, la Universidad Tecnológica de Pereira –UTP, actual sujeto de control fiscal de este órgano de control y vigilancia por parte de la Delegada para el Sector Social, dicho ente universitario ha expedido reglamentaciones internas tendientes a dar aplicación a las normas de austeridad y eficiencia en el gasto público¹⁰.

Por ejemplo, en la actualidad la Resolución de Rectoría No. 2577 del 14 de septiembre de 2015 establece medidas de austeridad y eficiencia en el gasto público en la Universidad Tecnológica de Pereira, y fundamenta sus disposiciones internas en la aplicación de la Ley 1474 de 2011 artículo 10, que hace referencia a la austeridad en el gasto público. De igual manera, refiere la observancia del Decreto 1737 de 1998, por medio del cual el Gobierno Nacional expidió las medidas de austeridad y eficiencia en el gasto público.

En este orden de ideas, nota este despacho que las universidades estatales u oficiales deben sujetar sus actuaciones a las normas de austeridad y eficiencia en el gasto público al ser parte integral del Estado y al conformar el presupuesto general de la Nación, tal como se señaló en el concepto 80112 -2489 del 13 de agosto de 2002 y adicionalmente se resalta la especial aplicación que en la actualidad ha venido promoviendo la UTP al expedir disposiciones internas tendientes a dar cumplimiento a las políticas de austeridad y eficiencia en el gasto público.

¹⁰ Entre otras, la Universidad Tecnológica de Pereira ha expedido las Resoluciones 3713 del 23 de diciembre de 2003 y la 469 del 05 de febrero de 2004 por medio de las cuales adoptó mecanismos de control y austeridad en el gasto, en cumplimiento del plan de mejoramiento y en concordancia con las disposiciones nacionales. (ver parte motiva de la Resolución de Rectoría No. 2577 de 2015)

Corolario de lo expuesto, esta Oficina ratifica y actualiza el sustento legal en que se funda el criterio expuesto en el concepto 80112 -2489 del 13 de agosto de 2002, tal como se señaló en forma precedente.

En los anteriores términos, se absuelve su consulta.

Cordialmente,


NÉSTOR IVÁN ARIAS AFANADOR
Director Oficina Jurídica

Proyectó:
Revisó:
Radicado:

Johana Asslen Arévalo
Pedro Pablo Padilla Castro
2017IE0035173

80112-033

Conceptos Jurídicos – Conceptos Jurídicos