



Alcaldía Municipal de Palmira
Nit.: 891.380.007-3

NOTA INTERNA

TRD 2020-130.15.2.15

Palmira, 31 de julio de 2020

PARA: MANUEL FERNANDO FLÓREZ ARELLANO
Secretario de Hacienda (E).

DE: GERMÁN VALENCIA GARTNER
Secretario Jurídico.

Asunto: Concepto jurídico – Viabilidad trasferencias de recursos al IMDER.

Cordial Saludo.

En atención a la consulta realizada por su despacho, mediante nota interna 2020-140.8.1.370, me permito emitir concepto jurídico el cual tiene el alcance de lineamiento como criterio orientador, en los siguientes términos:

PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

De conformidad con el escrito presentado por la secretaría a su cargo en donde indica que en este momento es necesario apoyar al IMDER con una trasferencia de recursos del nivel central de la entidad, que por la contingencia actual derivada del COVID -19 ha tenido inconvenientes para cubrir sus gastos de funcionamiento y con el fin de no afectar el funcionamiento de este establecimiento el equipo de trabajo de la secretaria a su cargo ha concluido lo siguiente:

“...Para responder a su inquietud debe decirse que la entidad territorial, en virtud de las normas transcritas, puede realizar trasferencias para gastos de funcionamiento al Establecimiento Público IMDER, previa modificaciones a ambos presupuestos, teniendo en cuenta que todavía cuenta el señor alcalde con facultades para modificarlo, y previa aprobación del COMFIS.”

De acuerdo con lo anterior solicita se estudie la viabilidad de dicho escenario, con el fin de proceder a realizar las trasferencias respectivas conforme las condiciones descritas.

CONSIDERACIONES Y MARCO JURÍDICO.

Para analizar el tema objeto de consulta, es importante señala que de acuerdo con el artículo 352 de la Constitución Política y los artículos 104 y 109 del Decreto 111 de 1996, las entidades territoriales deben expedir las normas que en materia presupuestal deben aplicar, tanto en el nivel central como en el descentralizado, respetando en todo caso los principios y las disposiciones contenidos en el ordenamiento constitucional, Estatuto Orgánico del Presupuesto General de la Nación, Ley 617 de 2000, Ley 819 de



Alcaldía Municipal de Palmira
Nit.: 891.380.007-3

NOTA INTERNA

2003 Decreto 1068 de 2015¹ y en caso de no existir normas particulares expresas sobre un tema determinado, se aplicará en lo que fuere pertinente las normas orgánicas del presupuesto nacional.

El Acuerdo 108 de 1996 contiene el Estatuto Orgánico del Municipio de Palmira y sus entidades descentralizadas, el cual indica en su artículo segundo, que el mismo consta de dos niveles, el primero corresponde al presupuesto general del Municipio compuesto por los presupuestos de los establecimientos públicos de orden municipal y por el presupuesto del nivel central del municipio, el cual incluye el Concejo, la Alcaldía y sus dependencias, la personería y la Contraloría Municipal y un segundo nivel que incluye la fijación de metas financieras a todo el sector público municipal y la distribución de los excedentes financieros de las empresas industriales y comerciales del municipio y de las sociedades de economía mixta del orden municipal.

El presupuesto general del municipio se compone de ingresos, rentas, gastos o apropiaciones y dentro de los gastos se tienen los gastos de funcionamiento, de inversión y el servicio de la deuda; a su vez los gastos de funcionamiento se clasifican en servicios personales, gastos generales, gastos de operación comercial y transferencias², todos estos deben tener como límites los fijados por la Ley 617 de 2000 para los ingresos corrientes de libre destinación, siendo esta la fuente de financiación de los gastos de funcionamiento.

Ahora bien, los establecimientos públicos son entidades descentralizadas, que de manera general son las encargados principalmente de atender funciones administrativas y de prestar servicios conforme a las reglas de derecho público, que reúnen las características de personería jurídica, autonomía administrativa, financiera y patrimonio independiente, constituido con bienes o fondos públicos comunes y el producto de impuestos, rentas contractuales, ingresos propios, tasas o contribuciones de destinación especial. En cumplimiento de su función pueden cobrar una tasa por el servicio prestado que puede ser de total o parcial equivalencia en la medida en que a través de esta se pueden recaudar total o parcialmente los costos invertidos, no obstante, por el carácter de la función que prestan, pueden requerir de los aportes o transferencias para garantizar su funcionamiento³⁴.

Respecto del Instituto Municipal para el Deporte y la Recreación de Palmira – IMDER, creado a través del Acuerdo 072 de 1996, establecimiento público municipal de deporte y recreación de Palmira (artículo 1) con personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio independiente (artículo 2), sometido para la elaboración, tramitación, aprobación y ejecución de su presupuesto (artículo 22) al estatuto Orgánico del

¹ Por medio del cual se expide el Decreto único reglamentario del Sector Hacienda y Crédito Público.

² Acuerdo 108 de 1996, Artículo 28 numeral 4. Transferencias: Son las apropiaciones con destino a pago de aportes a entidades, autorizados por la ley, con o sin contraprestación.

³ Dialnet-RegimenPresupuestalDeLosMunicipiosEnColombia-2347528.pdf

⁴ Conforme el artículo 14 de la Ley 617 de 2000 existe expresa prohibición legal de realizar transferencias por parte del sector central municipal a las empresas de licores, a las loterías y a las instituciones de naturaleza financiera de propiedad de las entidades territoriales o con participación mayoritaria de ellas distintas a las ordenadas por la ley o de las necesarias para la constitución de ellas y efectuar sus aportes de o créditos directos o indirectos bajo cualquier modalidad, sin embargo no existe esa prohibición para otros tipos de establecimientos públicos como aquellos dedicados a la recreación y el deporte.



Alcaldía Municipal de Palmira
Nit.: 891.380.007-3

NOTA INTERNA

presupuesto Municipal y al Decreto Nacional 111 de 1996, en cuyo acuerdo se definió sus rentas de la siguiente forma:

“ARTÍCULO 10°. – RENTAS: Las Rentas del Instituto Municipal del Deporte y la Recreación de Palmira, están constituidas por:

a. Los recursos que le asigne el Concejo Municipal en cumplimiento de la Ley 19 de 1991, (Por medio de la cual se crea el fondo Municipal de Fomento y Desarrollo del Deporte)

b. Los recursos que de conformidad con la ley 6 de 1992, constituyan donaciones para el deporte, los cuales serán deducibles de la renta líquida en los términos que establezca el estatuto tributario.

c. Los recursos que de conformidad con el artículo 22 de la ley 60 de 1993 corresponden al deporte, la recreación y el aprovechamiento del tiempo libre, por la participación de los municipios en los ingresos corrientes de la nación los que para el efecto serán las ¼ partes del 5% asignado por la citada Ley del deporte, la recreación y la cultura.

d. Los recursos que señala la ley 181 de 1995 y los que el Instituto colombiano del deporte le asigne de acuerdo con los planes y programas de estímulo y fomento del sector deportivo y las políticas del gobierno nacional

(...)

k. Cualquier partida presupuestal que se destine para él en los presupuestos nacional, departamental y municipal

(...)”

Lo anterior, conforme lo establecido en el artículo 505 de la Ley 489 de 1998 aplicable a las entidades territoriales por expreso mandato del artículo 26 de la norma antes mencionada, en donde se indica que el

⁵ Artículo 50. Contenido de los actos de creación. La ley que disponga la creación de un organismo o entidad administrativa deberá determinar sus objetivos y estructura orgánica, así mismo determinará el soporte presupuestal de conformidad con los lineamientos fiscales del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

La estructura orgánica de un organismo o entidad administrativa comprende la determinación de los siguientes aspectos:

1. La denominación.
2. La naturaleza jurídica y el consiguiente régimen jurídico.
3. La sede.
4. La integración de su patrimonio.
5. El señalamiento de los órganos superiores de dirección y administración y la forma de integración y de designación de sus titulares, y
6. El Ministerio o el Departamento Administrativo al cual estarán adscritos o vinculados.

Parágrafo. Las superintendencias, los establecimientos públicos y las unidades administrativas especiales estarán adscritos a los ministerios o departamentos administrativos; las empresas industriales y comerciales del Estado y las sociedades de economía mixta estarán vinculadas a aquellos; los demás organismos y entidades estarán adscritos o vinculados, según lo determine su acto de creación.



Alcaldía Municipal de Palmira
Nit.: 891.380.007-3

NOTA INTERNA

contenido de los actos de creación de un organismo o entidad administrativa, que entre otros deberá determinar el soporte presupuestal de conformidad con los lineamientos fiscales del Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Adicionalmente el artículo 69 de la misma norma establece que las entidades descentralizadas del ámbito territorial se crean por Acuerdo o con autorización y el artículo 70 indica que son organismos encargados de atender funciones administrativas y de prestar servicios públicos con personería jurídica, autonomía administrativa y financiera y patrimonio independiente.

Siendo los establecimientos públicos secciones del presupuesto municipal creados para cumplir funciones de carácter administrativo, es posible que sus ingresos estén conformados por recursos aportados en todo o en parte por el presupuesto municipal (nivel central), los cuales se ejecutaran para atender obligaciones del establecimiento por funcionamiento, inversión o servicio a la deuda y teniendo en cuenta que el presupuesto general debe ejecutarse de manera equilibrada e incluir con prelación el pago del servicio de la deuda conforme las voces del artículo 447 de Decreto 111 de 1996, se puede entender que si alguna de las secciones presupuestales no recibe ingresos suficientes para servir a la deuda, el nivel central puede hacer aportes para este fin, con el objetivo de garantizar la ejecución equilibrada del presupuesto general⁸.

Sin embargo, se deberán tener en cuenta los límites a los gastos de funcionamiento, conforme a lo establecido en la Ley 617 de 2009, como también que este tipo de gasto debe financiarse con ingresos de libre destinación, respecto de lo cual, el artículo 3 dispone lo siguiente:

“ARTICULO 3. FINANCIACIÓN DE GASTOS DE FUNCIONAMIENTO DE LAS ENTIDADES TERRITORIALES. Los gastos de funcionamiento de las entidades territoriales deben financiarse con sus ingresos corrientes de libre destinación, de tal manera que estos sean suficientes para

⁶ Artículo 2. Ámbito de aplicación. La presente ley se aplica a todos los organismos y entidades de la Rama Ejecutiva del Poder Público y de la Administración Pública y a los servidores públicos que por mandato constitucional o legal tengan a su cargo la titularidad y el ejercicio de funciones administrativas, prestación de servicios públicos o provisión de obras y bienes públicos y, en lo pertinente, a los particulares cuando cumplan funciones administrativas.

Parágrafo. Las reglas relativas a los principios propios de la función administrativa, sobre delegación y desconcentración, características y régimen de las entidades descentralizadas, racionalización administrativa, desarrollo administrativo, participación y control interno de la Administración Pública se aplicarán, en lo pertinente, a las entidades territoriales, sin perjuicio de la autonomía que les es propia de acuerdo con la Constitución Política.

⁷ Artículo 44. Los jefes de los órganos que conforman el Presupuesto General de la Nación asignarán en sus anteproyectos de presupuesto y girarán oportunamente los recursos apropiados para servir la deuda pública y atender el pago de los servicios públicos domiciliarios, incluidos los de agua, luz y teléfono. A quienes no cumplan con esta obligación se les iniciará un juicio fiscal de cuentas por parte de la Contraloría General de la República, en el que se podrán imponer las multas que se estimen necesarias hasta que se garantice su cumplimiento.

Esta disposición se aplicará a las entidades territoriales (Ley 38 de 1989, art. 88, Ley 179 de 1994, art. 50).

⁸ Ministerio de Hacienda Oficio Radicado 2-2015-041135 del 22 de Octubre de 2015.

⁹ Ministerio de Hacienda Oficio Radicado 2-2020-034520 del 29 de julio de 2020, en el cual indicó lo siguiente: “sobre el tema esta Dirección se pronunció en oficios 013485 y 041135 de 2015 concluyendo que las entidades territoriales pueden transferir para gastos de funcionamiento de sus establecimientos públicos ingresos corrientes de libre destinación y que dichas transferencias tendrán incidencia en los límites de gasto de que trata la ley 617 de 2000 para nivel central municipal.



Alcaldía Municipal de Palmira
Nit.: 891.380.007-3

NOTA INTERNA

atender sus obligaciones corrientes, provisionar el pasivo prestacional y pensional; y financiar, al menos parcialmente, la inversión pública autónoma de las mismas.

PARÁGRAFO 1. <Aparte subrayado CONDICIONALMENTE EXEQUIBLE> Para efectos de lo dispuesto en esta ley se entiende por ingresos corrientes de libre destinación los ingresos corrientes excluidas las rentas de destinación específica, entendiéndose por estas las destinadas por ley o acto administrativo a un fin determinado.

(...)"

De acuerdo con lo anterior, teniendo en cuenta que en el acto de creación del IMDER se estableció como rentas de este instituto "Cualquier partida presupuestal que se destine para él en los presupuestos nacional, departamental y municipal", se podrán destinar en el presupuesto general de rentas y gastos del municipio recursos para ser transferidos a este establecimiento público. Ahora bien, conforme al artículo 9.5 del Acuerdo 87 de 2019, "Modificaciones Entes Descentralizados, se indica de marea clara y expresa que las "Juntas Directivas de los Institutos Descentralizados, así como el Personero y Contralor Municipal, no podrán adicionar ni modificar sus presupuestos, pues se trata de una competencia Constitucional del Concejo Municipal, que solo puede ser concedida pro tempore al Alcalde Municipal", situación con la que actualmente cuenta el Alcalde, al ser facultado de manera pro tempore para modificar el presupuesto de conformidad con el Acuerdo No. 02 de 2020, para lo cual se deberá realizar el ejercicio presupuestal correspondiente.

CONCLUSIONES

- De acuerdo con lo expuesto se puede concluir:
- Los establecimientos públicos de orden municipal hacen parte del presupuesto municipal.
- Las entidades territoriales pueden transferir ingresos de libre destinación para gastos de funcionamiento de sus establecimientos públicos.
- El Concejo Municipal tiene la competencia constitucional para expedir, adicionar o modificar el presupuesto. Sin embargo, actualmente el alcalde cuenta con facultades pro tempore para realizar modificaciones al presupuesto general de rentas y gastos de la vigencia 2020, otorgadas mediante Acuerdo No. 002 de 2020.

Este concepto se emite en los términos y condiciones previstas por el artículo 28 de la Ley 1755 de 2015, conforme al cual "los conceptos emitidos por las autoridades como respuesta a peticiones realizadas en ejercicio del derecho a formular consultas no serán de obligatorio cumplimiento".

Cordialmente,

GERMÁN VALENCIA GARTNER
Secretario Jurídico