

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.

NORMAS VIGENTES, JURISPRUDENCIA Y DOCTRINA

Ministerio de Hacienda y Crédito Público

República de Colombia



Libertad y Orden

Óscar Iván Zuluaga Escobar
Ministro

Gloria Inés Cortés Arango
Viceministra

Juan Pablo Zárate
Viceministro Técnico

Elizabeth Cadena Fernández
Secretaría General

DIRECCIÓN GENERAL DE APOYO FISCAL

Ana Lucía Villa Arcila
Directora General

Luis Fernando Villota Quiñones
Subdirector de Fortalecimiento Institucional Territorial

Néstor Mario Urrea Duque
Subdirector de Apoyo al Saneamiento Fiscal Territorial

Elaboración en julio de 2008

Javier Mora González
Hernán Rico Barbosa

ISBN: 978-958-9266-44-1

TABLA DE CONTENIDO

INTRODUCCIÓN.....	5
LEY 617 DE 2000.....	7
LEY 136 DE 1994.....	47
LEY 1148 DE 2007.....	52
LEY 1151 DE 2007.....	54
DECRETO REGLAMENTARIO 192 DE 2001	55
DECRETO REGLAMENTARIO 735 DE 2001	64
DECRETO REGLAMENTARIO 828 DE 2001	66
DECRETO REGLAMENTARIO 1248 DE 2001	68
DECRETO REGLAMENTARIO 3202 DE 2002	72
DECRETO REGLAMENTARIO 2111 DE 2003	75
DECRETO REGLAMENTARIO 3730 DE 2003	79
DECRETO 3968 DE 2003	83
DECRETO 2577 DE 2005	84
DECRETO 2721 DE 2006	85
DECRETO 4515 DE 2007	87
DECRETO 666 DE 2008	90
SENTENCIAS DE LA CORTE CONSTITUCIONAL Y CONCEPTOS DEL CONSEJO DE ESTADO	93
DOCTRINA DE LA DIRECCIÓN GENERAL DE APOYO FISCAL.....	153

INTRODUCCIÓN

La Ley 617 de 2000, por la vía de la fijación de límites a los gastos de funcionamiento dependiendo de la categoría a la cual pertenezcan las entidades territoriales, dotó a estas de un instrumento jurídico financiero con objetivos de recuperación fiscal y de racionalización de gasto.

Toda norma está sometida a un proceso de decantación a lo cual contribuyen los actores de siempre: legislador, Rama Ejecutiva y Judicial, lo mismo que la doctrina académica e institucional. Por supuesto este proceso no ha sido ajeno a la Ley 617 de 2000. Sin embargo, la evolución en el entendimiento y la aprehensión de esta Ley está explicada, fundamentalmente, por la aplicación permanente que de ella hacen sus destinatarios inmediatos y principales, es decir, las entidades territoriales y por los interrogantes que surgen con motivo de ello.

Tales entidades territoriales han confiado la resolución de la gran mayoría de sus interrogantes a la Dirección General de Apoyo Fiscal del Ministerio de Hacienda y Crédito Público - DAF, lo que ha permitido a esta dependencia hacer un seguimiento constante de la materia y la emisión de conceptos, que por vía de doctrina institucional sirven a la hora de fijar posiciones respecto a los alcances de las disposiciones contenidas en la Ley 617 de 2000.

Esta cartilla constituye una herramienta de consulta que condensa en un mismo documento la Ley 617 de 2000 y otras normas de carácter legal que la han modificado, los decretos reglamentarios que se han expedido, lo mismo que la jurisprudencia y la doctrina institucional fijada por el Consejo de Estado por medio de la Sala de Consulta y Servicio Civil y la de la Dirección General de Apoyo Fiscal - DAF. Se espera que su utilidad se advierta a través del debido cumplimiento de las disposiciones contenidas en la ley y del mejoramiento del desempeño financiero de las entidades territoriales.

Ley 617 DE 2000¹

(octubre 6)

Diario Oficial N° 44.188 de octubre 9 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.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

CAPÍTULO I

Categorización de las entidades territoriales

Artículo 1°. Categorización presupuestal de los departamentos.

En desarrollo del artículo 302 de la Constitución Política, teniendo en cuenta su capacidad de gestión administrativa y fiscal y de acuerdo con su población e ingresos corrientes de libre destinación, establécese la siguiente categorización para los departamentos:

Categoría especial. Todos aquellos departamentos con población superior a dos millones (2'000.000) de habitantes y cuyos ingresos corrientes de libre destinación anuales sean superiores a seiscientos mil (600.000) salarios mínimos legales mensuales.

Primera categoría. Todos aquellos departamentos con población comprendida entre setecientos mil uno (700.001) habitantes y dos millones (2'000.000) de habitantes, cuyos ingresos corrientes de libre destinación anuales igualen o superen ciento setenta mil uno (170.001) salarios mínimos legales mensuales y hasta seiscientos mil (600.000) salarios mínimos legales mensuales.

¹ Reglamentada por los decretos 192 de 2001; 735 de 2001; 1248 de 2001; 3202 de 2002; 3730 de 2003; 3968 de 2004; 2577 de 2005; 2721 de 2006 y; 4515 de 2007.

Segunda categoría. Todos aquellos departamentos con población comprendida entre trescientos noventa mil uno (390.001) y setecientos mil (700.000) habitantes y cuyos ingresos corrientes de libre destinación anuales sean iguales o superiores a ciento veintidós mil uno (122.001) y hasta de ciento setenta mil (170.000) salarios mínimos legales mensuales.

Tercera categoría. Todos aquellos departamentos con población comprendida entre cien mil uno (100.001) y trescientos noventa mil (390.000) habitantes y cuyos recursos corrientes de libre destinación anuales sean superiores a sesenta mil uno (60.001) y hasta de ciento veintidós mil (122.000) salarios mínimos legales mensuales.

Cuarta categoría. Todos aquellos departamentos con población igual o inferior a cien mil (100.000) habitantes y cuyos ingresos corrientes de libre destinación anuales sean iguales o inferiores a sesenta mil (60.000) salarios mínimos legales mensuales.

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

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

Parágrafo 2°. Sin perjuicio de la categoría que corresponda según los criterios señalados en el presente artículo, cuando un departamento destine a gastos de funcionamiento porcentajes superiores a los límites que establece la presente ley se reclasificará en la categoría inmediatamente inferior.

Parágrafo 3°. Declarado inexecutable mediante Sentencia C-1098 del 18 de octubre de 2001.

Parágrafo 4°. Los Gobernadores determinarán anualmente, mediante decreto expedido antes del treinta y uno (31) de octubre, la categoría en la que se encuentra clasificado para el año siguiente, el respectivo departamento.

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

La Dirección General del Departamento Administrativo Nacional de Estadística, DANE, y el Contralor General de la República remitirán al gobernador las certificaciones de que trata el presente artículo, a más tardar el treinta y uno (31) de julio de cada año.

Si el respectivo Gobernador no expide la certificación sobre categorización en el término señalado en el presente párrafo, dicha certificación será expedida por el Contador General de la Nación en el mes de noviembre.

Cuando en el primer semestre del año siguiente al que se evalúa para la categorización, el departamento demuestre que ha enervado las condiciones para disminuir de categoría, se calificará en la que acredite en dicho semestre, de acuerdo al procedimiento establecido anteriormente y teniendo en cuenta la capacidad fiscal.

Parágrafo transitorio. El Departamento Administrativo Nacional de Estadística, DANE, y el Contralor General de la República remitirán a los Gobernadores las certificaciones de que trata el presente artículo dentro de los treinta (30) días siguientes a la expedición de la presente ley, a efecto de que los gobernadores determinen, dentro de los quince (15) días siguientes a su recibo, la categoría en la que se encuentra clasificado el respectivo departamento. Dicho decreto de categorización deberá ser remitido al Ministerio del Interior para su registro.

Ver Decreto 192 de 2001, artículos 1 y 3; Decreto 3202 de 2001; Decreto 3968 de 2004

Artículo 2°. Categorización de los distritos y municipios. El artículo 6° de la Ley 136 de 1994 quedará así:

"Artículo 6°. Categorización de los distritos y municipios. Los distritos y municipios se clasificarán atendiendo su población e ingresos corrientes de libre destinación, así:

Categoría especial. Todos aquellos distritos o municipios con población superior o igual a los quinientos mil uno (500.001) habitantes y cuyos ingresos corrientes de libre destinación anuales superen cuatrocientos mil (400.000) salarios mínimos legales mensuales.

Primera categoría. Todos aquellos distritos o municipios con población comprendida entre cien mil uno (100.001) y quinientos mil (500.000) habitantes y cuyos ingresos corrientes de libre destinación anuales sean superiores a cien mil (100.000) y hasta de cuatrocientos mil (400.000) salarios mínimos legales mensuales.

Segunda categoría. Todos aquellos distritos o municipios con población comprendida entre cincuenta mil uno (50.001) y cien mil (100.000) habitantes y cuyos ingresos corrientes de libre destinación anuales sean superiores a cincuenta mil (50.000) y hasta de cien mil (100.000) salarios mínimos legales mensuales.

Tercera categoría. Todos aquellos distritos o municipios con población comprendida entre treinta mil uno (30.001) y cincuenta mil (50.000) habitantes y cuyos ingresos corrientes de libre destinación anuales sean superiores a treinta mil (30.000) y hasta de cincuenta mil (50.000) salarios mínimos legales mensuales.

Cuarta categoría. Todos aquellos distritos o municipios con población comprendida entre veinte mil uno (20.001) y treinta mil (30.000) habitantes y cuyos ingresos corrientes de libre destinación anuales sean superiores a veinticinco mil (25.000) y de hasta de treinta mil (30.000) salarios mínimos legales mensuales.

Quinta categoría. Todos aquellos distritos o municipios con población comprendida entre diez mil uno (10.001) y veinte mil (20.000) habitantes y cuyos ingresos corrientes de libre destinación anuales sean superiores a quince mil (15.000) y hasta veinticinco mil (25.000) salarios mínimos legales mensuales.

Sexta categoría. Todos aquellos distritos o municipios con población igual o inferior a diez mil (10.000) habitantes y con ingresos corrientes de libre destinación anuales no superiores a quince mil (15.000) salarios mínimos legales mensuales.

Parágrafo 1°. Los distritos o municipios que de acuerdo con su población deban clasificarse en una categoría, pero cuyos ingresos corrientes de libre destinación anuales difieran de los señalados en el presente artículo para la misma, se clasificarán en la categoría correspondiente a los ingresos corrientes de libre destinación anuales.

Parágrafo 2°. Ningún municipio podrá aumentar o descender más de dos categorías entre un año y el siguiente.

Parágrafo 3°. Sin perjuicio de la categoría que corresponda según los criterios señalados en el presente artículo, cuando un distrito o municipio destine a gastos de funcionamiento porcentajes superiores a los límites que establece la presente ley se reclasificará en la categoría inmediatamente inferior.

Parágrafo 4°. Declarado inexecutable mediante Sentencia C-1098 del 18 de octubre de 2001.

Parágrafo 5°. Los alcaldes determinarán anualmente, mediante decreto expedido antes del treinta y uno (31) de octubre, la categoría en la que se encuentra clasificado para el año siguiente, el respectivo distrito o municipio.

Para determinar la categoría, el decreto tendrá como base las certificaciones que expida el Contralor General de la República sobre los ingresos corrientes de libre destinación recaudados efectivamente en la vigencia anterior y sobre la relación porcentual entre los gastos de funcionamiento y los ingresos corrientes de libre destinación de la vigencia inmediatamente anterior, y la certificación que expida el Departamento

Administrativo Nacional de Estadística, DANE, sobre población para el año anterior.

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

Si el respectivo Alcalde no expide la certificación en el término señalado en el presente párrafo, dicha certificación será expedida por el Contador General de la Nación en el mes de noviembre.

Parágrafo 6°. El salario mínimo legal mensual que servirá de base para la conversión de los ingresos será el que corresponda al mismo año de la vigencia de los ingresos corrientes de libre destinación determinados en el presente artículo.

Parágrafo 7°. Los municipios de frontera con población superior a setenta mil (70.000) habitantes, por su condición estratégica, se clasificarán como mínimo en la cuarta categoría, en ningún caso los gastos de funcionamiento de dichos municipios podrán superar el ciento por ciento de sus ingresos corrientes de libre destinación.

Parágrafo 8°. Los municipios colindantes con el Distrito Capital, con población superior a trescientos mil uno (300.001) habitantes, se clasificarán en segunda categoría.

Parágrafo 9°. Las disposiciones contenidas en el presente artículo serán de aplicación obligatoria a partir del año 2004.

En el período comprendido entre el año 2000 y el año 2003 podrán seguirse aplicando las normas vigentes sobre categorización. En este caso, cuando un municipio deba asumir una categoría determinada, pero sus ingresos corrientes de libre destinación sean insuficientes para financiar los gastos de funcionamiento señalados para la misma, los alcaldes podrán solicitar al Ministerio de Hacienda y Crédito Público la certificación de la categoría que se adecue a su capacidad financiera.

La categoría certificada por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público será de obligatoria adopción.

En estos eventos, los salarios y honorarios que se establezcan con base en la categorización deberán ajustarse para la vigencia fiscal en que regirá la nueva categoría.

Parágrafo transitorio. "El Departamento Administrativo Nacional de Estadística, DANE, y el Contralor General de la República, remitirán a los alcaldes las certificaciones de que trata el presente artículo dentro de los treinta (30) días siguientes a la expedición de la presente ley, a efecto de que los alcaldes determinen, dentro de los quince (15) días siguientes a su recibo, la categoría en la que se encuentra clasificado el respectivo

distrito o municipio. Dicho decreto de categorización deberá ser remitido al Ministerio del Interior para su registro”.

Ver Decreto 192 de 2001, artículo 3; Decreto 3202 de 2001; Decreto 3968 de 2004

CAPÍTULO II

Saneamiento fiscal de las entidades territoriales

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

Parágrafo 1°. 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**² a un fin determinado.

Los ingresos corrientes son los tributarios y los no tributarios, de conformidad con lo dispuesto en la ley orgánica de presupuesto.

En todo caso, no se podrán financiar gastos de funcionamiento con recursos de:

- a) **Declarado inexecutable mediante sentencia C-579 del 5 de junio de 2001.**
- b) La participación de los municipios en los ingresos corrientes de la Nación de forzosa inversión;
- c) Los ingresos percibidos en favor de terceros que, por mandato legal o convencional, las entidades territoriales, estén encargadas de administrar, recaudar o ejecutar;
- d) Los recursos del balance, conformados por los saldos de apropiación financiados con recursos de destinación específica;
- e) Los recursos de cofinanciación;
- f) Las regalías y compensaciones;
- g) Las operaciones de crédito público, salvo las excepciones que se establezcan en las leyes especiales sobre la materia;
- h) **Declarado inexecutable mediante sentencia C-579 del 5 de junio de 2001.**

² La frase “o acto administrativo” fue declarada exequible condicionada a que solo cobija aquellos actos administrativos válidamente expedidos por las corporaciones públicas del nivel territorial –Asambleas y Concejos– Sentencia C-579 del 5 de junio de 2001.

i) La sobretasa al ACPM;

j) **Declarado inexequible mediante sentencia C-579 del 5 de junio de 2001.**

k) Otros aportes y transferencias con destinación específica o de carácter transitorio;

l) Los rendimientos financieros producto de rentas de destinación específica.

Parágrafo 2°. Los gastos para la financiación de docentes y personal del sector salud que se financien con cargo a recursos de libre destinación del departamento, distrito o municipio, y que generen obligaciones que no se extingan en una vigencia, solo podrán seguirse financiando con ingresos corrientes de libre destinación.

Parágrafo 3°. Los gastos de funcionamiento que no sean cancelados durante la vigencia fiscal en que se causen, se seguirán considerando como gastos de funcionamiento durante la vigencia fiscal en que se paguen.

Parágrafo 4°. Los contratos de prestación de servicios para la realización de actividades administrativas se clasificarán para los efectos de la presente ley como gastos de funcionamiento.

Ver Decreto 192 de 2001, artículos 5, 7 y 9; Decreto 2577 de 2005

Artículo 4°. Valor máximo de los gastos de funcionamiento de los departamentos. Durante cada vigencia fiscal los gastos de funcionamiento de los departamentos no podrán superar, como proporción de sus ingresos corrientes de libre destinación, los siguientes límites:

Categoría	Límite
Especial	50%
Primera	55%
Segunda	60%
Tercera y cuarta	70%

Ver Decreto 735 de 2001, artículo 1

Artículo 5°. Período de transición para ajustar los gastos de funcionamiento de los departamentos. Se establece un período de transición a partir del año 2001, para los departamentos cuyos gastos de funcionamiento superen los límites establecidos en los artículos anteriores en relación con los ingresos corrientes de libre destinación, de la siguiente manera:

CATEGORÍA \ Año	Año			
	2001	2002	2003	2004
Especial	65,0%	60,0%	55,0%	50,0%
Primera	70,0%	65,0%	60,0%	55,0%
Segunda	75,0%	70,0%	65,0%	60,0%
Tercera y cuarta	85,0%	80,0%	75,0%	70,0%

Artículo 6°. Valor máximo de los gastos de funcionamiento de los distritos y municipios. Durante cada vigencia fiscal los gastos de funcionamiento de los distritos y municipios no podrán superar como proporción de sus ingresos corrientes de libre destinación, los siguientes límites:

Categoría	Límite
Especial	50%
Primera	65%
Segunda y tercera	70%
Cuarta, quinta y sexta	80%

Ver Decreto 735 de 2001, artículo 1

Artículo 7°. Período de transición para ajustar los gastos de funcionamiento de los distritos y municipios. Se establece un período de transición a partir del año 2001, para los distritos o municipios cuyos gastos de funcionamiento superen los límites establecidos en los artículos anteriores en relación con los ingresos corrientes de libre destinación, de la siguiente manera:

CATEGORÍA \ Año	Año			
	2001	2002	2003	2004
Especial	61%	57%	54%	50%
Primera	80%	75%	70%	65%
Segunda y Tercera	85%	80%	75%	70%
Cuarta, Quinta y Sexta	95%	90%	85%	80%

Artículo 8°. 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 de

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 continuación³:

Categoría	Límite gastos Contralorías
Especial	1,2%
Primera	2,0%
Segunda	2,5%
Tercera y Cuarta	3,0%

Artículo 9°. Período de transición para ajustar los gastos de las contralorías departamentales. ⁴Se 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.

Artículo 10. Valor máximo de los gastos de los concejos, personerías, contralorías distritales y municipales. Durante cada vigencia fiscal, los gastos de los concejos no podrán superar el valor

³ Suspendido temporalmente por efecto de lo dispuesto en el artículo 17 de la Ley 716 de 2001, prorrogada por los artículos 67 de la Ley 863 de 2003, 1° de la Ley 901 de 2004, 79 de la Ley 998 de 2005 (sobre el cual la Corte Constitucional manifestó su inconstitucionalidad mediante Sentencia C-457 de 2006) y; nuevamente suspendido por el artículo 134 de la Ley 1151 de 2007.

⁴ Desde la vigencia del Plan Nacional de Desarrollo, adoptado mediante Ley 1151 de 2007, y hasta su culminación este artículo debe interpretarse en conjunto con el artículo 134 de la misma Ley 1151 de 2007 que establece: "Artículo 134. Fortalecimiento del ejercicio del control fiscal. 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. 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 esta como la única fórmula para el cálculo del presupuesto de las contralorías departamentales. Parágrafo: El presupuesto de las contralorías municipales y distritales seguirá calculándose conforme a las disposiciones legales vigentes." En síntesis puede decirse que los siguientes son los límites complementarios al gasto de las

correspondiente al total de los honorarios que se causen por el número de sesiones autorizado en el artículo 20 de esta ley, más el uno punto cinco por ciento (1.5%) de los ingresos corrientes de libre destinación.

Los gastos de personerías, contralorías distritales y municipales, donde las hubiere, no podrán superar los siguientes límites:

PERSONERÍAS	Aportes máximos en la vigencia Porcentaje de los Ingresos corrientes de libre destinación
CATEGORÍA	
Especial	1,6%
Primera	1,7%
Segunda	2,2%
	Aportes máximos en la vigencia en salarios mínimos legales mensuales
Tercera	350 SMML
Cuarta	280 SMML
Quinta	190 SMML
Sexta	150 SMML
CONTRALORÍAS	Límites a los gastos de las contralorías municipales. Porcentaje de los ingresos corrientes de libre destinación
CATEGORÍA	
Especial	2,8%
Primera	2,5%
Segunda (más de 100.000 habitantes)	2,8%

Parágrafo. Los concejos municipales ubicados en cualquier categoría en cuyo municipio los ingresos de libre destinación no superen los mil millones de pesos (\$1.000'000.000) anuales en la vigencia anterior podrán destinar como aportes adicionales a los honorarios de los concejales para su funcionamiento en la siguiente vigencia sesenta salarios mínimos legales.

Artículo 11. Período de transición para ajustar los gastos de los concejos, las personerías, las contralorías distritales y municipales. Se establece un período de transición a partir del año 2001, para los distritos y municipios cuyos gastos en concejos, personerías y contralorías, donde las hubiere, superen los límites establecidos en los artículos anteriores, de forma tal que al monto máximo de gastos autorizado en salarios mínimos en el artículo décimo se podrá sumar por período fiscal, los siguientes porcentajes de los ingresos corrientes de libre destinación de cada entidad:

	Año			
	2001	2002	2003	2004
CONCEJOS				
Especial, Primera y Segunda	1,8%	1,7%	1,6%	1,5%
PERSONERÍAS				
Especial	1,9%	1,8%	1,7%	1,6%
Primera	2,3%	2,1%	1,9%	1,7%
Segunda	3,2%	2,8%	2,5%	2,2%
CONTRALORÍAS				
Especial	3,7%	3,4%	3,1%	2,8%
Primera	3,2%	3,0%	2,8%	2,5%
Segunda (más de 100.000 habitantes)	3,6%	3,3%	3,0%	2,8%

Parágrafo. Las entidades descentralizadas del orden distrital o municipal deberán pagar una cuota de fiscalización hasta del punto cuatro por ciento (0.4%), calculado sobre el monto de los ingresos ejecutados por la respectiva entidad en la vigencia anterior, excluidos los recursos de 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 distrital o municipal, 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.

Artículo 12. Facilidades a entidades territoriales. Cuando las entidades territoriales adelanten programas de saneamiento fiscal y financiero, las rentas de destinación específica sobre las que no recaigan compromisos adquiridos de las entidades territoriales se aplicarán para dichos programas quedando suspendida la destinación de los recursos, establecida en la ley, ordenanzas y acuerdos, con excepción de las determinadas en la Constitución Política, la Ley 60 de 1993 y las demás normas que modifiquen o adicionen, hasta tanto queden saneadas sus finanzas.

En desarrollo de programas de saneamiento fiscal y financiero las entidades territoriales podrán entregar bienes a título de dación en pago, en condiciones de mercado.

Ver Decreto 192, artículos 6 y 11

Artículo 13. Ajuste de los presupuestos. Si durante la vigencia fiscal el recaudo efectivo de ingresos corrientes de libre destinación resulta inferior a la programación en que se fundamentó el presupuesto de rentas del departamento, distrito o municipio, los recortes, aplazamientos o supresiones que deba hacer el Ejecutivo afectarán **proporcionalmente a todas las secciones que conforman**⁵ el presupuesto anual, de manera que en la ejecución efectiva del gasto de la respectiva vigencia se respeten los límites establecidos en la presente ley.

Artículo 14. Prohibición de transferencias y liquidación de empresas ineficientes. Prohíbese al sector central departamental, distrital o municipal efectuar transferencias a las empresas de licores, a las loterías, **a las empresas prestadoras de servicios de salud**⁶ y a las instituciones de naturaleza financiera de propiedad de las entidades territoriales o con participación mayoritaria de ellas, distintas de las ordenadas por la ley o de las necesarias para la constitución de ellas y efectuar aportes o créditos, directos o indirectos bajo cualquier modalidad.

Cuando una Empresa Industrial y Comercial del Estado o Sociedad de Economía Mixta, de aquellas a que se refiere el presente artículo genere pérdidas durante tres (3) años seguidos, se presume de pleno derecho que no es viable y deberá liquidarse o enajenarse la participación estatal en ella, en ese caso solo procederán las transferencias, aportes o créditos necesarios para la liquidación.

CAPÍTULO III

Creación de municipios y racionalización de los fiscos municipales

Artículo 15. Modifícase el artículo 8° de la Ley 136 de 1994, el cual quedará así:

“Artículo 8°. Requisitos. Para que una porción del territorio de un departamento pueda ser erigida en municipio se necesita que concurren las siguientes condiciones:

1. Que el área del municipio propuesto tenga identidad, atendidas las características naturales, sociales, económicas y culturales.
2. Que cuente por lo menos con catorce mil (14.000) habitantes y que el municipio o municipios de los cuales se pretende segregar no disminuya su población por debajo de este límite señalado, según certificación del Departamento Administrativo Nacional de Estadística, DANE.
3. Que el Municipio propuesto garantice, por lo menos, ingresos corrientes de libre destinación anuales equivalentes a cinco mil (5.000) salarios mínimos mensuales vigentes, durante un período no inferior a cuatro (4) años.

⁵ El texto “proporcionalmente a todas las secciones que conforman” fue declarado inexecutable mediante sentencia C-540 del 22 de mayo de 2001.

⁶ El aparte “a las empresas prestadoras de servicios de salud” fue declarado inexecutable mediante Sentencia C-540 del 22 de mayo de 2001.

4. Previamente a la presentación del proyecto de ordenanza por la cual se cree un municipio el órgano departamental de planeación, de acuerdo con la metodología elaborada por el Departamento Nacional de Planeación, debe elaborar el respectivo estudio sobre la conveniencia económica y social de la iniciativa y la viabilidad de la nueva entidad, teniendo en cuenta sus posibilidades económicas, de infraestructura y su identificación como área de desarrollo. Con base en dicho estudio, el órgano departamental de planeación deberá expedir concepto sobre la viabilidad de crear o no el municipio, debiendo pronunciarse sobre la conveniencia de la medida para el municipio o los municipios de los cuales se segregaría el nuevo.

En ningún caso podrá crearse un municipio que sustraiga más de la tercera parte del territorio del municipio o municipios de los cuales se segrega. De forma previa a la sanción de la ordenanza de creación del municipio, el Tribunal Contencioso Administrativo ejercerá control automático previo sobre la legalidad de la misma. Si el proyecto no se encontrare ajustado a la ley no podrá sancionarse.

Parágrafo 1°. El respectivo proyecto de ordenanza podrá ser presentado a iniciativa del Gobernador, de los miembros de la Asamblea Departamental o por iniciativa popular, de conformidad con la ley. Sin embargo, el Gobernador estará obligado a presentarlo cuando por medio de consulta popular así lo decida la mayoría de los ciudadanos residentes en el respectivo territorio.

Cuando no hubiere precedido la consulta popular a la ordenanza que apruebe la creación de un nuevo municipio, una vez esta se expida será sometida a referéndum en el que participen los ciudadanos del respectivo territorio. El referéndum deberá realizarse en un plazo máximo de (6) seis meses, contados a partir de la fecha de sanción de la ordenanza. Si el proyecto de ordenanza fuere negado, se archivará y una nueva iniciativa en el mismo sentido solo podrá presentarse tres (3) años después.

Parágrafo 2°. Se podrán crear municipios sin el lleno del requisito poblacional exigido en el numeral segundo del presente artículo cuando, de conformidad con la certificación del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, el municipio que se vaya a crear garantice ingresos corrientes de libre destinación superiores a ocho mil (8.000) salarios mínimos mensuales vigentes.

Parágrafo 3°. El Ministerio del Interior llevará un registro sobre los municipios que se creen. Para tal efecto, el Gobernador del respectivo departamento, una vez sea surtido el trámite de creación de un municipio, remitirá copia de la ordenanza y sus anexos a la Dirección General Unidad Administrativa Especial para el Desarrollo Institucional de los Entes Territoriales del Ministerio del Interior."

Ver Decreto 192 de 2001, artículo 4

Artículo 16. Modifícase el artículo 9° de la Ley 136 de 1994, modificado por el artículo 2° de la Ley 177 de 1994, el cual quedará así:

“Artículo 9°. Excepción. Sin el lleno de los requisitos establecidos en el artículo anterior, las asambleas departamentales podrán crear municipios cuando, previo a la presentación de la ordenanza, el Presidente de la República considere su creación por razones de defensa nacional.

También podrán las Asambleas Departamentales elevar a municipios sin el lleno de los requisitos generales los corregimientos creados por el Gobierno Nacional antes de 1991 que se encuentren ubicados en las zonas de frontera siempre y cuando no hagan parte de ningún municipio, previo visto bueno del Presidente de la República.

Los concejales de los municipios así creados no percibirán honorarios por su asistencia a las sesiones.”

Artículo 17. Adiciónase el artículo 15 de la Ley 136 de 1994, el cual quedará así:

“Artículo 15. Anexos. El proyecto de ordenanza para la creación de un municipio se presentará acompañado de una exposición de motivos que incluirá como anexos los estudios, certificaciones, el concepto expedido por la Oficina de Planeación Departamental, el mapa preliminar del territorio del municipio que se pretende crear y los demás documentos que acrediten el cumplimiento de los requisitos establecidos en la ley”.

Artículo 18. Contratos entre entidades territoriales. Sin perjuicio de las reglas vigentes sobre asociación de municipios y distritos, estos podrán contratar entre sí, con los departamentos, la Nación, o con las entidades descentralizadas de estas categorías, la prestación de los servicios a su cargo, la ejecución de obras o el cumplimiento de funciones administrativas, de forma tal que su atención resulte más eficiente e implique menor costo.

Artículo 19. Viabilidad financiera de los municipios y distritos. El artículo 20 de la Ley 136 de 1994 quedará así:

“Artículo 20. Viabilidad financiera de los municipios y distritos. Incumplidos los límites establecidos en los artículos 6° y 10 de la presente ley, el municipio o distrito respectivo adelantará, durante una vigencia fiscal, un programa de saneamiento tendiente a obtener, a la mayor brevedad, los porcentajes autorizados. Dicho programa deberá definir metas precisas de desempeño, pudiendo contemplar la contratación a que se refiere el artículo anterior o el esquema de asociación de municipios o distritos de que tratan los artículos 148 y siguientes de la Ley 136 de 1994, entre otros instrumentos.

Si al término del programa de saneamiento el municipio o distrito no ha logrado cumplir con los límites establecidos en la presente ley, la Oficina de Planeación Departamental o el organismo que haga sus veces, someterá a consideración del Gobernador y de la Asamblea un informe

sobre la situación financiera del municipio o distrito, a fin de que esta última ordene la adopción de un nuevo plan de ajuste que contemple, entre otros instrumentos, la contratación a que se refiere el artículo anterior y la asociación con otros municipios o distritos para la prestación de los servicios a su cargo, la ejecución de obras o el cumplimiento de sus funciones administrativas.

Transcurrido el término que señale la asamblea departamental para la realización del plan de ajuste, el cual no podrá superar las dos vigencias fiscales consecutivas, y siempre que el municipio o distrito no haya logrado alcanzar los límites de gasto establecidos en la presente ley, la asamblea departamental, a iniciativa del Gobernador, determinará la fusión del respectivo municipio o distrito.

Al decidir la fusión la respectiva ordenanza expresará claramente a qué distrito, municipio o municipios limítrofes se agrega el territorio de la entidad que se fusiona, así como la distribución de los activos, pasivos y contingencias de dichos municipios o distritos, teniendo en cuenta, entre otros aspectos, la forma en que se distribuye a la población, la ubicación y destinación de los activos y el origen de los pasivos.

En el caso en que se decrete la fusión del municipio o distrito, los recursos de la participación municipal en los ingresos corrientes de la Nación pendientes por girar, deberán ser asignados al distrito, municipio o municipios a los cuales se agrega el territorio, en proporción a la población que absorbe cada uno.

Las oficinas de planeación departamental presentarán a consideración de la respectiva asamblea, el primer día de sesiones ordinarias, un informe que cobije a la totalidad de los distritos y municipios del departamento y a partir del cual se evalúe la pertinencia de adoptar las medidas a que se refiere el presente artículo."

Ver Decreto 4515 de 2007

Artículo 20.⁷ El artículo 66 de la Ley 136 de 1994, modificado por el artículo 20 de la Ley 617 de 2000, quedará así:

"Artículo 66. Causación de honorarios. Los honorarios por cada sesión a que asistan los concejales serán como máximo el equivalente al ciento por ciento (100%) del salario diario que corresponde al respectivo alcalde.

En los municipios de categoría especial, primera y segunda, se podrán pagar anualmente hasta ciento cincuenta (150) sesiones ordinarias y hasta treinta (30) extraordinarias al año. No se podrán pagar honorarios por prórrogas a los períodos ordinarios.

En los municipios de categorías tercera a sexta se podrán pagar anualmente hasta setenta (70) sesiones ordinarias y hasta doce (12) sesiones extraordinarias al año. No se podrán pagar honorarios por otras sesiones extraordinarias o por las prórrogas.

⁷ Este artículo fue modificado a su vez por el artículo 7 de la Ley 1148 de 2007.

Cuando el monto máximo de ingresos corrientes de libre destinación que el distrito o municipio puede gastar en el concejo sea inferior al monto que de acuerdo con el presente artículo y la categoría del respectivo municipio se requeriría para pagar los honorarios de los concejales, estos deberán reducirse proporcionalmente para cada uno de los concejales, hasta que el monto a pagar por ese concepto sume como máximo el límite autorizado en el artículo 10 de la presente ley.

Parágrafo. Los honorarios son incompatibles con cualquier asignación proveniente del tesoro público del respectivo municipio, excepto con aquellas originadas en pensiones o sustituciones pensionales y las demás excepciones previstas en la Ley 4ª de 1992.”

Ver Decreto 735 de 2001, artículo 1

Artículo 21. Creación y supresión de contralorías distritales y municipales. El artículo 156 de la Ley 136 de 1994, quedará así:

“Artículo 156. Creación y supresión de contralorías distritales y municipales. Únicamente los municipios y distritos clasificados en categoría especial y primera y aquellos de segunda categoría que tengan más de cien mil (100.000) habitantes, podrán crear y organizar sus propias contralorías.

Las contralorías de los municipios y distritos a que se refiere el inciso anterior deberán suprimirse cuando se establezca la incapacidad económica del municipio o distrito para financiar los gastos de funcionamiento del órgano de control fiscal, refrendada por la Contaduría General de la Nación.

Parágrafo. En los municipios o distritos en los cuales no haya Contraloría municipal, la vigilancia de la gestión fiscal corresponderá a la respectiva Contraloría departamental. En estos casos no podrá cobrarse cuota de fiscalización u otra modalidad de imposición similar a los municipios o distritos.

Parágrafo transitorio. El 31 de diciembre del año 2000 las Contralorías que funcionan en los municipios o distritos de categoría 2ª, distintas de las autorizadas en el presente artículo 3ª, 4ª, 5ª y 6ª, quedarán suprimidas.

Vencido el término señalado en el presente parágrafo, no podrá ordenarse gasto alguno para financiar el funcionamiento de las contralorías de estos municipios o distritos, salvo los necesarios para su liquidación”.

Artículo 22. Salario de contralores y personeros municipales o distritales. El artículo 159 de la Ley 136 de 1994 quedará así:

“Artículo 159. El monto de los salarios asignados a los Contralores y Personeros de los municipios y distritos, en ningún caso podrá superar el ciento por ciento (100%) del salario del alcalde.”

Artículo 23. Pagos a los miembros de las Juntas Administradoras Locales. Los miembros de las Juntas Administradoras Locales no serán remunerados, ni podrán recibir directa o indirectamente pago o contraprestación alguna con cargo al Tesoro público del respectivo municipio.

Artículo 24. Atribuciones del personero como veedor del Tesoro. En los municipios **donde no exista Contraloría municipal**⁸ el personero ejercerá las funciones de veedor del tesoro público. Para tal efecto tendrá las siguientes atribuciones:

1. Velar por el cumplimiento de los principios rectores de la contratación administrativa establecidos en la ley, tales como: transparencia, economía, responsabilidad, ecuación contractual y selección objetiva.
2. Velar por el cumplimiento de los objetivos del Control Interno establecidos en la ley, tales como: igualdad, moralidad, eficiencia, economía, celeridad, imparcialidad, publicidad y valoración de costos ambientales.
3. Realizar las visitas, inspecciones y actuaciones que estime oportunas en todas las dependencias de la administración municipal para el cabal cumplimiento de sus atribuciones en materia de tesoro público municipal.
4. Evaluar permanentemente la ejecución de las obras públicas que se adelanten en el respectivo municipio.
5. Exigir informes sobre su gestión a los servidores públicos municipales y a cualquier persona pública o privada que administre fondos o bienes del respectivo municipio.
6. Coordinar la conformación democrática a solicitud de personas interesadas o designar de oficio, comisiones de veeduría ciudadana que velen por el uso adecuado de los recursos públicos que se gasten o inviertan en la respectiva jurisdicción.
7. Solicitar la intervención de las cuentas de la respectiva entidad territorial por parte de la Contraloría General de la Nación o de la Contraloría departamental, cuando lo considere necesario.
8. Tomar las medidas necesarias, de oficio o a petición de un número plural de personas o de veedurías ciudadanas, para evitar la utilización indebida de recursos públicos con fines proselitistas.
9. Promover y certificar la publicación de los acuerdos del respectivo concejo municipal, de acuerdo con la ley.

⁸ La frase "en donde no exista contraloría municipal" fue declarada inexecutable mediante sentencia C-1105 del 24 de octubre de 2001.

10. Procurar la celebración de los cabildos abiertos reglamentados por la ley. En ellos presentará los informes sobre el ejercicio de sus atribuciones como veedor del Tesoro Público.

CAPÍTULO IV

Racionalización de los fiscos departamentales

Artículo 25. Asociación de los departamentos. Los departamentos podrán contratar, con otro u otros departamentos o con la Nación, la prestación de los servicios a su cargo, la ejecución de obras o el cumplimiento de funciones administrativas, de forma tal que su atención resulte más eficiente e implique menor costo. Con el mismo propósito, los departamentos podrán asociarse para la prestación de todos o algunos de los servicios a su cargo.

Artículo 26. Viabilidad financiera de los departamentos. Incumplidos los límites establecidos en los artículos 4° y 8° 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.

A partir del año 2001, el Congreso de la República, a iniciativa del Presidente de la República, procederá a evaluar la viabilidad financiera de aquellos departamentos que en la vigencia fiscal precedente hayan registrado gastos de funcionamiento superiores a los autorizados en la presente ley. Para el efecto, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público identificará los departamentos que se hallen en la situación descrita, sobre la base de la valoración presupuestal y financiera que realice anualmente.

Artículo 27. Salario de los Contralores Departamentales. El monto de los salarios asignados a los Contralores departamentales en ningún caso podrá superar el ciento por ciento (100%) del salario del gobernador.

Artículo 28. Remuneración de los Diputados. La remuneración de los diputados de las Asambleas Departamentales por mes de sesiones corresponderá a la siguiente tabla a partir del 2001:

Categoría de departamento	Remuneración de diputados
Especial	30 smlm
Primera	26 smlm
Segunda	25 smlm
Tercera y cuarta	18 smlm

Artículo 29. Sesiones de las Asambleas. El artículo 1° de la Ley 56 de 1993 quedará así:

"Artículo 1°. Sesiones de las Asambleas. Las asambleas sesionarán durante seis (6) meses en forma ordinaria, así:

El primer período será, en el primer año de sesiones, del 2 de enero posterior a su elección al último del mes de febrero de respectivo año.

El segundo y tercer año de sesiones tendrán como primer período el comprendido entre el 1° de marzo y el 30 de abril.

El segundo período será del primero de junio al 30 de julio, y el tercer período será del 1° de octubre al 30 de noviembre.

Podrán sesionar igualmente durante un mes al año de forma extraordinaria, que se remunerará proporcionalmente al salario fijado.

Parágrafo 1°. La remuneración de los diputados es incompatible con cualquier asignación proveniente del tesoro público, excepto con aquellas originadas en pensiones o sustituciones pensionales y las excepciones establecidas en la Ley 4ª de 1992.

Parágrafo 2°. Los Diputados estarán amparados por el régimen de seguridad social previsto en la Ley 100 de 1993 y sus disposiciones complementarias. En todo caso se les garantizará aseguramiento para salud y pensiones. El Gobierno Nacional reglamentará la materia".

CAPÍTULO V

Reglas para la transparencia de la gestión departamental, municipal y distrital

Artículo 30. De las inhabilidades de los Gobernadores. No podrá ser inscrito como candidato, elegido o designado como Gobernador:

1. Quien haya sido condenado en cualquier época por sentencia judicial, a pena privativa de la libertad, excepto por delitos políticos o culposos; o haya perdido la investidura de congresista o, a partir de la vigencia de la presente ley, la de diputado o concejal; o excluido del ejercicio de una profesión; o se encuentre en interdicción para el ejercicio de funciones públicas.

2. Quienes tengan doble nacionalidad, exceptuando los colombianos por nacimiento.

3. Quien dentro de los doce (12) meses anteriores a la fecha de la elección haya ejercido como empleado público, jurisdicción o autoridad política, civil, administrativa o militar, en el respectivo departamento, o quien como empleado público del orden nacional, departamental o municipal, haya intervenido como ordenador de gasto en la ejecución de recursos

de inversión o celebración de contratos, que deban ejecutarse o cumplirse en el respectivo departamento.

4. Quien dentro del año anterior a la elección haya intervenido en la gestión de negocios ante entidades públicas del nivel departamental o en la celebración de contratos con entidades públicas de cualquier nivel en interés propio o de terceros, siempre que los contratos deban ejecutarse o cumplirse en el respectivo departamento. Asimismo, quien dentro del año anterior haya sido representante legal de entidades que administren tributos, tasas o contribuciones, o de las entidades que presten servicios públicos domiciliarios o de seguridad social de salud en el régimen subsidiado en el respectivo departamento.

5. Quien tenga vínculo por matrimonio, o unión permanente, o de parentesco en segundo grado de consanguinidad, primero de afinidad o único civil, con funcionarios que dentro de los doce (12) meses anteriores a la elección hayan ejercido autoridad civil, política, administrativa o militar en el respectivo departamento; o con quienes dentro del mismo lapso hayan sido representantes legales de entidades que administren tributos, tasas o contribuciones, o de las entidades que presten servicios públicos domiciliarios o de seguridad social de salud en el régimen subsidiado en el respectivo departamento.

6. Quien haya desempeñado el cargo de contralor departamental o procurador delegado en el respectivo departamento durante un período de doce (12) meses antes de la elección de gobernador.

7. Quien haya desempeñado los cargos a que se refiere el artículo 197 de la Constitución Nacional.

Artículo 31. De las incompatibilidades de los Gobernadores. Los Gobernadores, así como quienes sean designados en su reemplazo, no podrán:

1. Celebrar en su interés particular, por sí o por interpuesta persona o en representación de otro, contrato alguno con el respectivo departamento, con sus entidades públicas o privadas que manejen o administren recursos públicos provenientes del mismo.
2. Tomar parte en las actividades de los partidos o movimientos políticos, sin perjuicio de ejercer libremente el derecho al sufragio.
3. Intervenir en cualquier forma, fuera del ejercicio de sus funciones, en la celebración de contratos con la administración pública.
4. Intervenir, en nombre propio o ajeno, en procesos o asuntos, fuera del ejercicio de sus funciones, en los cuales tenga interés el departamento o sus entidades descentralizadas.

5. Ser apoderado o gestor ante entidades o autoridades administrativas o jurisdiccionales del respectivo departamento, o que administren tributos, tasas o contribuciones del mismo.
6. Desempeñar simultáneamente otro cargo o empleo público o privado.
7. Inscribirse como candidato a cualquier cargo o corporación de elección popular durante el período para el cual fue elegido.

Artículo 32. Duración de las incompatibilidades de los gobernadores.

Las incompatibilidades de los gobernadores a que se refieren los numerales 1 y 4 tendrán vigencia durante el período constitucional y hasta por doce (12) meses después del vencimiento del mismo o de la aceptación de la renuncia. En el caso de la incompatibilidad a que se refiere el numeral 7 tal término será de veinticuatro (24) meses en la respectiva circunscripción⁹.

Quien fuere designado como Gobernador quedará sometido al mismo régimen de incompatibilidades a partir de su posesión.

Parágrafo. Para estos efectos, la circunscripción nacional coincide con cada una de las circunscripciones territoriales.

Artículo 33. De las inhabilidades de los diputados. No podrá ser inscrito como candidato ni elegido diputado:

1. Quien haya sido condenado por sentencia judicial a pena privativa de la libertad, excepto por delitos políticos o culposos; o haya perdido la investidura de congresista o, a partir de la vigencia de la presente ley, la de diputado o concejal; o excluido del ejercicio de una profesión; o se encuentre en interdicción para el ejercicio de funciones públicas.
2. Quienes tengan doble nacionalidad, exceptuando los colombianos por nacimiento.
3. Quien dentro de los doce (12) meses anteriores a la fecha de la elección haya ejercido como empleado público, jurisdicción o autoridad política, civil, administrativa o militar, en el respectivo departamento, o quien como empleado público del orden nacional, departamental o municipal, haya intervenido como ordenador de gasto en la ejecución de recursos de inversión o celebración de contratos, que deban ejecutarse o cumplirse en el respectivo departamento.
4. Quien dentro del año anterior a la elección haya intervenido en la gestión de negocios ante entidades públicas del nivel departamental o en la celebración de contratos con entidades públicas de cualquier nivel en interés propio o de terceros, siempre que los contratos deban ejecutarse o cumplirse en el respectivo departamento. Asimismo, quien dentro del año anterior haya sido

⁹ La inhabilidad de 24 meses fue declarada exequible, condicionada a que no aplica al gobernador que se inscriba como candidato a Senador, Representante a la Cámara o Presidente de la República, por tratarse de situaciones ya reguladas por los artículos 179-2 y 197 de la Constitución Política.

representante legal de entidades que administren tributos, tasas o contribuciones, o de las entidades que presten servicios públicos domiciliarios o de seguridad social de salud en el régimen subsidiado en el respectivo departamento.

5. Quien tenga vínculo por matrimonio, o unión permanente, o de parentesco en segundo grado de consanguinidad, primero de afinidad o único civil, con funcionarios que dentro de los doce (12) meses anteriores a la elección hayan ejercido autoridad civil, política, administrativa o militar en el respectivo departamento; o con quienes dentro del mismo lapso hayan sido representantes legales de entidades que administren tributos, tasas o contribuciones, o de las entidades que presten servicios públicos domiciliarios o de seguridad social de salud en el régimen subsidiado en el respectivo departamento. **Asimismo, quien esté vinculado entre sí por matrimonio o unión permanente o parentesco dentro del tercer grado de consanguinidad, segundo de afinidad o único civil, y se inscriba por el mismo partido o movimiento político para elección de cargos o de corporaciones públicas que deban realizarse en el mismo departamento en la misma fecha¹⁰.**

Artículo 34. De las incompatibilidades de los diputados. Los diputados no podrán:

1. Aceptar o desempeñar cargo como empleado oficial, ni vincularse como contratista con el respectivo departamento.
2. Intervenir en la gestión de negocios o ser apoderado ante entidades del respectivo departamento o ante las personas que administren tributos procedentes del mismo, o celebrar con ellas, por sí o por interpuesta persona, contrato alguno, con las excepciones de que trata el artículo siguiente.
3. Ser miembro de juntas o consejos directivos del sector central o descentralizado de cualquier nivel del respectivo departamento, o de instituciones que administren tributos, tasas o contribuciones procedentes del mismo.
4. Celebrar contratos o realizar gestiones con quienes administren, manejen o inviertan fondos públicos procedentes del respectivo departamento, o sean contratistas del mismo, o reciban donaciones de este.
5. Ser representante legal, miembro de juntas o consejos directivos, auditor o revisor fiscal, empleado o contratista de empresas que presten servicios públicos domiciliarios o de seguridad social en el respectivo departamento.

Parágrafo. El funcionario público departamental que nombre a un diputado para un empleo o cargo público o celebre con él un contrato o acepte que actúe como gestor en nombre propio o de terceros, en

¹⁰ El apartado en negrilla fue declarado exequible, por los cargos analizados, por la Corte Constitucional mediante Sentencia C-671 del 13 de julio de 2004.

contravención a lo dispuesto en el presente artículo, incurrirá en causal de mala conducta.

Artículo 35. Excepciones. Lo dispuesto en los artículos anteriores no obsta para que los diputados puedan, directamente o por medio de apoderado, actuar en los siguientes asuntos:

1. En las diligencias o actuaciones administrativas y jurisdiccionales en las cuales, conforme a la ley, ellos mismos, su cónyuge, sus padres o sus hijos tengan interés.
2. Formular reclamos por el cobro de impuestos, contribuciones, tasas y de multas que graven a las mismas personas.
3. Usar los bienes y servicios que las entidades oficiales de cualquier clase, las prestadoras de servicios públicos domiciliarios y de seguridad social ofrezcan al público, bajo condiciones comunes a todos los que lo soliciten.
4. Ser apoderados o defensores en los procesos que se ventilen ante la rama jurisdiccional del poder público. Sin embargo, los diputados durante su período constitucional no podrán ser apoderados ni peritos en los procesos de toda clase que tengan por objeto gestionar intereses fiscales o económicos del respectivo departamento, los establecimientos públicos, las empresas comerciales e industriales del orden departamental y las sociedades de economía mixta en las cuales las mismas entidades tengan más del cincuenta por ciento (50%) del capital.

Artículo 36. Duración. Las incompatibilidades de los diputados tendrán vigencia durante el período constitucional para el cual fueron elegidos. En caso de renuncia se mantendrán durante los seis (6) meses siguientes a su aceptación, si el lapso que faltare para el vencimiento del período fuere superior.

Quien fuere llamado a ocupar el cargo de diputado quedará sometido al mismo régimen de incompatibilidades a partir de su posesión.

Artículo 37. Inhabilidades para ser alcalde. El artículo 95 de la Ley 136 de 1994 quedará así:

"Artículo 95. Inhabilidades para ser alcalde. No podrá ser inscrito como candidato, ni elegido, ni designado alcalde municipal o distrital:

1. Quien haya sido condenado en cualquier época por sentencia judicial a pena privativa de la libertad, excepto por delitos políticos o culposos; o haya perdido la investidura de congresista o, a partir de la vigencia de la presente ley, la de diputado o concejal; o excluido del ejercicio de una profesión; o se encuentre en interdicción para el ejercicio de funciones públicas.

2. Quien dentro de los doce (12) meses anteriores a la fecha de la elección haya ejercido como empleado público, jurisdicción o autoridad política, civil, administrativa o militar, en el respectivo municipio, o quien como empleado público del orden nacional, departamental o municipal haya intervenido como ordenador del gasto en la ejecución de recursos de inversión o celebración de contratos, que deban ejecutarse o cumplirse en el respectivo municipio.

3. Quien dentro del año anterior a la elección haya intervenido en la gestión de negocios ante entidades públicas del nivel municipal o en la celebración de contratos con entidades públicas de cualquier nivel en interés propio o de terceros, siempre que los contratos deban ejecutarse o cumplirse en el respectivo municipio. Asimismo, quien dentro del año anterior a la elección haya sido representante legal de entidades que administren tributos, tasas o contribuciones, o de las entidades que presten servicios públicos domiciliarios o de seguridad social de salud en el régimen subsidiado en el respectivo municipio.

4. Quien tenga vínculos por matrimonio, o unión permanente, o de parentesco hasta el segundo grado de consanguinidad, primero de afinidad o único civil, con funcionarios que dentro de los doce (12) meses anteriores a la elección hayan ejercido autoridad civil, política, administrativa o militar en el respectivo municipio; o con quienes dentro del mismo lapso hayan sido representantes legales de entidades que administren tributos, tasas o contribuciones, o de las entidades que presten servicios públicos domiciliarios o de seguridad social de salud en el régimen subsidiado en el respectivo municipio.

5. Haber desempeñado el cargo de contralor o personero del respectivo municipio en un periodo de doce (12) meses antes de la fecha de la elección."

Artículo 38. Incompatibilidades de los Alcaldes. Los alcaldes, así como los que los reemplacen en el ejercicio del cargo, no podrán:

1. Celebrar en su interés particular, por sí o por interpuesta persona o en representación de otro, contrato alguno con el respectivo municipio, con sus entidades públicas o privadas que manejen o administren recursos públicos provenientes del mismo.

2. Tomar parte en las actividades de los partidos sin perjuicio de ejercer el derecho al sufragio.

3. Intervenir en cualquier forma, fuera del ejercicio de sus funciones, en la celebración de contratos con la administración pública.

4. Intervenir, en nombre propio o ajeno, en procesos o asuntos, fuera del ejercicio de sus funciones, en los cuales tenga interés el municipio, distrito, o sus entidades descentralizadas.

5. Ser apoderado o gestor ante entidades o autoridades administrativas o jurisdiccionales, o que administren tributos.

6. Desempeñar simultáneamente otro cargo o empleo público o privado.

7. Inscribirse como candidato a cualquier cargo de elección popular durante el período para el cual fue elegido.

Parágrafo. Lo dispuesto en el presente artículo se entiende sin perjuicio de las excepciones a las incompatibilidades de que tratan los literales a, b, c, y d del artículo 46 de la Ley 136 de 1994.

Artículo 39. Duración de las incompatibilidades del alcalde municipal distrital. Las incompatibilidades de los alcaldes municipales y distritales a que se refieren los numerales 1 y 4 tendrán vigencia durante el período constitucional y hasta doce (12) meses después del vencimiento del mismo o de la aceptación de la renuncia. En el caso de la incompatibilidad a que se refiere el numeral 7 tal término será de veinticuatro (24) meses en la respectiva circunscripción¹¹.

El mismo régimen de inhabilidades e incompatibilidades regirá para el Distrito Capital de Santafé de Bogotá, D. C.

Parágrafo. Para estos efectos la circunscripción nacional coincide con cada una de las circunscripciones territoriales.

Artículo 40. De las inhabilidades de los Concejales. El artículo 43 de la Ley 136 de 1994 quedará así:

“Artículo 43. Inhabilidades: No podrá ser inscrito como candidato ni elegido concejal municipal o distrital:

1. Quien haya sido condenado por sentencia judicial, a pena privativa de la libertad, excepto por delitos políticos o culposos; o haya perdido la investidura de congresista o, a partir de la vigencia de la presente ley, la de diputado o concejal; o excluido del ejercicio de una profesión; o se encuentre en interdicción para el ejercicio de funciones públicas.

2. Quien dentro de los doce (12) meses anteriores a la fecha de la elección haya ejercido como empleado público, jurisdicción o autoridad política, civil, administrativa o militar, en el respectivo municipio o distrito, o quien como empleado público del orden nacional, departamental o municipal, haya intervenido como ordenador de gasto en la ejecución de recursos de inversión o celebración de contratos, que deban ejecutarse o cumplirse en el respectivo municipio o distrito.

3. Quien dentro del año anterior a la elección haya intervenido en la gestión de negocios ante entidades públicas del nivel municipal o distrital o en la celebración de contratos con entidades públicas de cualquier nivel en interés propio o de terceros, siempre que los contratos deban ejecutarse o cumplirse en el respectivo municipio o distrito. Asimismo, quien dentro del año anterior haya sido representante legal de entidades que administren tributos, tasas o contribuciones, o de las entidades que presten servicios públicos domiciliarios o de seguridad social en el régimen subsidiado en el respectivo municipio o distrito.

¹¹ El término de incompatibilidad de 24 meses fue declarado exequible condicionado a que no aplica a los alcaldes que se inscriban como candidatos a Presidente de la República por ser una situación ya regulada en el artículo 197 de la Constitución Política.

4. Quien tenga vínculo por matrimonio, o unión permanente, o de parentesco en segundo grado de consanguinidad, primero de afinidad o único civil, con funcionarios que dentro de los doce (12) meses anteriores a la elección hayan ejercido autoridad civil, política, administrativa o militar en el respectivo municipio o distrito; o con quienes dentro del mismo lapso hayan sido representantes legales de entidades que administren tributos, tasas o contribuciones, o de las entidades que presten servicios públicos domiciliarios o de seguridad social en el régimen subsidiado en el respectivo municipio o distrito. Asimismo, quien esté vinculado entre sí por matrimonio o unión permanente o parentesco dentro del segundo grado de consanguinidad, primero de afinidad o único civil, y se inscriba por el mismo partido o movimiento político para elección de cargos o de corporaciones públicas que deban realizarse en el mismo municipio o distrito en la misma fecha.”

Artículo 41. De las incompatibilidades de los concejales. Adiciónase el artículo 45 de la Ley 136 de 1994 con los siguientes numerales:

“5°. Ser representantes legales, miembros de juntas o consejos directivos, auditores o revisores fiscales, empleados o contratistas de empresas que presten servicios públicos domiciliarios o de seguridad social en el respectivo municipio”¹².

Artículo 42. Excepción a las incompatibilidades. El artículo 46 de la Ley 136 de 1994 tendrá un literal c) del siguiente tenor:

“c) Usar los bienes y servicios que las entidades oficiales de cualquier clase, las prestadoras de servicios públicos domiciliarios y de seguridad social ofrezcan al público, bajo condiciones comunes a todos los que lo soliciten.”

Artículo 43. Duración de las incompatibilidades. El artículo 47 de la Ley 136 de 1994 quedará así:

“Artículo 47. Duración de las incompatibilidades. Las incompatibilidades de los concejales municipales y distritales tendrán vigencia hasta la terminación del período constitucional respectivo. En caso de renuncia se mantendrán durante los seis (6) meses siguientes a su aceptación, si el lapso que faltare para el vencimiento del período fuere superior.

Quien fuere llamado a ocupar el cargo de concejal quedará sometido al mismo régimen de incompatibilidades a partir de su posesión”¹³.

Artículo 44. De las incompatibilidades de los miembros de las juntas administradoras locales. Adiciónase el artículo 126 de la Ley 136 de 1994, así:

8. “Ser representantes legales, miembros de juntas o consejos directivos, auditores o revisores fiscales, empleados o contratistas de empresas que presten servicios públicos domiciliarios o de seguridad social en el respectivo municipio o distrito.”

¹² Los términos “empleados y contratistas” fueron declarados exequibles por la Corte Constitucional mediante Sentencia C-179 del 1° de marzo de 2005.

¹³ El apartado “el cargo de” fue declarado exequible por los cargos analizados, por la Corte Constitucional, mediante Sentencia C-604 del 1° de agosto de 2006.

Artículo 45. Excepciones a las incompatibilidades de los miembros de las juntas administradoras locales. Modifícase y adiciónase el artículo 128 de la Ley 136 de 1994, así:

El literal c) del artículo 128 de la Ley 136 de 1994 quedará así:

"c) Usar los bienes y servicios que las entidades oficiales de cualquier clase, las prestadoras de servicios públicos domiciliarios y de seguridad social ofrezcan al público, bajo condiciones comunes a todos los que lo soliciten."

Artículo 46. Duración de las incompatibilidades de los miembros de las juntas administradoras locales. El artículo 127 de la Ley 136 de 1994 quedará así:

"Artículo 127. Duración de las incompatibilidades. Las incompatibilidades de los miembros de juntas administradoras locales municipales y distritales tendrán vigencia hasta la terminación del período constitucional respectivo. En caso de renuncia se mantendrán durante los seis (6) meses siguientes a su aceptación, si el lapso que faltare para el vencimiento del período fuere superior.

Quien fuere llamado a ocupar el cargo de miembro de junta administradora local quedará sometido al mismo régimen de incompatibilidades a partir de su posesión."

Artículo 47. Excepción al régimen de incompatibilidades. Se exceptúa del régimen de incompatibilidades establecido en el presente capítulo el ejercicio de la cátedra.

Artículo 48. Pérdida de investidura de diputados, concejales municipales y distritales y de miembros de juntas administradoras locales. Los diputados y concejales municipales y distritales y miembros de juntas administradoras locales perderán su investidura:

1. Por violación del régimen de incompatibilidades o del de conflicto de intereses. No existirá conflicto de intereses cuando se trate de considerar asuntos que afecten al concejal o diputado en igualdad de condiciones a las de la ciudadanía en general.
2. Por la inasistencia en un mismo período de sesiones a cinco (5) reuniones plenarios o de comisión en las que se voten proyectos de ordenanza o acuerdo, según el caso.
3. Por no tomar posesión **del cargo** dentro de los tres (3) días siguientes a la fecha de instalación de las asambleas o concejos, según el caso, o a la fecha en que fueren llamados a posesionarse¹⁴.
4. Por indebida destinación de dineros públicos.
5. Por tráfico de influencias debidamente comprobado.

¹⁴ El apartado "del cargo" fue declarado exequible por los cargos analizados, por la Corte Constitucional, mediante Sentencia C-604 del 1° de agosto de 2006.

6. Por las demás causales expresamente previstas en la ley.

Parágrafo 1°. Las causales 2 y 3 no tendrán aplicación cuando medie fuerza mayor.

Parágrafo 2°. La pérdida de la investidura será decretada por el tribunal de lo contencioso-administrativo con jurisdicción en el respectivo departamento de acuerdo con la ley, con plena observancia del debido proceso y en un término no mayor de cuarenta y cinco (45) días hábiles, contados a partir de la fecha de la solicitud formulada por la mesa directiva de la asamblea departamental o del concejo municipal o por cualquier ciudadano. La segunda instancia se surtirá ante la sala o sección del Consejo de Estado que determine la ley en un término no mayor de quince (15) días.

Artículo 49. Prohibiciones relativas a cónyuges, compañeros permanentes y parientes de los gobernadores, diputados, alcaldes municipales y distritales; concejales municipales y distritales. (Artículo modificado por el artículo 1° de la Ley 1148 de 2007). Los cónyuges o compañeros permanentes, y parientes hasta el cuarto grado de consanguinidad, segundo de afinidad y primero civil de los gobernadores, diputados, alcaldes municipales y distritales y concejales municipales y distritales, no podrán ser miembros de juntas o consejos directivos de entidades del sector central o descentralizados del correspondiente departamento, distrito o municipio, ni miembros de juntas directivas, representantes legales, revisores fiscales, auditores o administradores de las entidades prestadoras de servicios públicos domiciliarios o de seguridad social en el respectivo departamento o municipio.

Los cónyuges o compañeros permanentes de los gobernadores, diputados, alcaldes municipales y distritales y concejales municipales y distritales, y sus parientes dentro del cuarto grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil, no podrán ser designados funcionarios del respectivo departamento, distrito o municipio, o de sus entidades descentralizadas.

Los cónyuges o compañeros permanentes de los gobernadores, diputados, alcaldes municipales y distritales, y sus parientes dentro del cuarto grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil, no podrán ser contratistas del respectivo departamento, distrito o municipio, o de sus entidades descentralizadas, ni directa, ni indirectamente.

PARÁGRAFO 1°. Se exceptúan de lo previsto en este artículo los nombramientos que se hagan en aplicación de las normas vigentes sobre carrera administrativa.

PARÁGRAFO 2°. Las prohibiciones para el nombramiento, elección o designación de servidores públicos y trabajadores previstas en este artículo también se aplicarán en relación con la vinculación de personas a través de contratos de prestación de servicios.

PARÁGRAFO 3º. Prohibiciones relativas a los cónyuges, compañeros permanentes y parientes de concejales de municipios de cuarta, quinta y sexta categoría. Tratándose de concejales de municipios de cuarta, quinta y sexta categoría, las prohibiciones establecidas en el presente artículo se aplicarán únicamente para los cónyuges o compañeros permanentes y parientes hasta el segundo grado de consanguinidad, primero de afinidad o único civil¹⁵.

Artículo 50. Prohibición para el manejo de cupos presupuestales. Prohíbese a los diputados, concejales y miembros de juntas administradoras locales municipales y distritales, intervenir en beneficio propio o de su partido o grupo político en la asignación de cupos presupuestales o en el manejo, dirección o utilización de recursos del presupuesto, sin perjuicio de la iniciativa en materia de gasto que se ejercerá únicamente con ocasión del debate al respectivo plan de desarrollo y del debate de la ordenanza o acuerdo anual de presupuesto, en la forma que establecen las Leyes Orgánicas del Plan y del Presupuesto.

Artículo 51. Extensión de las incompatibilidades de los contralores y personeros. Las incompatibilidades de los contralores departamentales, distritales y municipales y de los personeros distritales y municipales tendrán vigencia durante el período para el cual fueron elegidos y hasta doce (12) meses posteriores al vencimiento del período respectivo o la aceptación de la renuncia.

CAPÍTULO VI

Régimen para Santa Fe de Bogotá, Distrito Capital

Artículo 52. Financiación de gastos de funcionamiento de Santa Fe de Bogotá, D. C. Los gastos de funcionamiento de Santa Fe de Bogotá, D. C. deben financiarse con sus ingresos corrientes de libre destinación, de tal manera que estos sean suficientes para atender sus obligaciones corrientes, provisionar el pasivo prestacional y pensional; y financiar, al menos parcialmente, la inversión pública autónoma del distrito. En consecuencia, no se podrán financiar gastos de funcionamiento con recursos de:

- a) **Declarado inexecutable mediante sentencia C-837 del 9 de agosto de 2001;**
- b) La participación de los municipios en los ingresos corrientes de la Nación de forzosa inversión;
- c) Los ingresos percibidos en favor de terceros que, por mandato legal o convencional, las entidades territoriales estén encargadas de administrar, recaudar o ejecutar;
- d) Los recursos del balance, conformados por los saldos de apropiación financiados con recursos de destinación específica;
- e) Los recursos de cofinanciación;

¹⁵ Este artículo fue modificado inicialmente mediante el artículo 1º de la Ley 821 de 2003. Algunos apartados del texto original de este artículo fueron declarados exequibles a través de las sentencias: C-837, 838, 1105 y 1258 de 2001. Mediante Sentencias C- 311, 348, 462, 472, 663, 720 y 1051 de 2004 la Corte Constitucional se manifestó sobre la exequibilidad de este artículo, pero en vigencia de las modificaciones introducidas por la Ley 821 de 2003.

- f) Las regalías y compensaciones;
- g) El crédito interno o externo;
- h) Declarado inexecutable mediante sentencia C-837 del 9 de agosto de 2001;**
- i) La sobretasa al ACPM;
- j) Declarado inexecutable mediante sentencia C-837 del 9 de agosto de 2001;**
- k) Otros aportes y transferencias con destinación específica o de carácter transitorio;
- l) Los rendimientos financieros producto de rentas de destinación específica.

Parágrafo 1°. Los gastos para la financiación de docentes y personal del sector salud que se financien con cargo a recursos de libre destinación del distrito y que generen obligaciones que no se extingan en una vigencia solo podrán seguirse financiando con ingresos corrientes de libre destinación.

Parágrafo 2°. Los gastos de funcionamiento que no sean cancelados durante la vigencia fiscal en que se causen se seguirán considerando como gastos de funcionamiento durante la vigencia fiscal en que se paguen.

Parágrafo 3°. Los contratos de prestación de servicios para la realización de actividades de carácter administrativo se clasificarán para los efectos de la presente ley como gastos de funcionamiento, independientemente del origen de los recursos con los cuales se financien.

Artículo 53. Valor máximo de los gastos de funcionamiento de Santa Fe de Bogotá, D. C. Durante cada vigencia fiscal, los gastos de funcionamiento de Santa Fe de Bogotá, Distrito Capital, incluida la personería, no podrán superar el cincuenta por ciento (50%) como proporción de sus ingresos corrientes de libre destinación.

Parágrafo. Se establece un período de transición a partir del año 2001 para Santa Fe de Bogotá, Distrito Capital, con el fin de dar aplicación a la presente ley así:

	Año			
	2001	2002	2003	2004
Santa Fe de Bogotá, D. C.	58%	55%	52%	50%

Ver Decreto 735 de 2001, artículo 1

Artículo 54. Valor máximo de los gastos del Concejo y la Contraloría de Santa Fe de Bogotá, D. C. Durante cada vigencia fiscal, la sumatoria de los gastos del Concejo y la Contraloría de Santa Fe de Bogotá no superará el monto de gastos en salarios mínimos legales vigentes, más un porcentaje de los ingresos corrientes anuales de libre destinación según la siguiente tabla:

	Límite en salarios mínimos legales mensuales	Porcentaje de los ingresos corrientes de libre destinación
Concejo	3.640 SMLM	2,0%
Contraloría	3.640 SMLM	3,0%

Artículo 55. Período de transición para ajustar los gastos del Concejo y la Contraloría de Santa Fe de Bogotá, D.C. Se establece un período de transición a partir del año 2001 para que Santa Fe de Bogotá, D. C., ajuste los gastos del Concejo y la Contraloría, de forma tal que al monto máximo de gastos autorizados en salarios mínimos en el artículo anterior, se podrá sumar por período fiscal, los siguientes porcentajes de los ingresos corrientes de libre destinación:

	Año			
	2001	2002	2003	2004
Concejo	2,3%	2,2%	2,1%	2,0%
Contraloría	3,8%	3,5%	3,3%	3,0%

Artículo 56. Prohibición de transferencias y liquidación de empresas ineficientes. Prohíbese al sector central del Distrito Capital efectuar transferencias a las loterías, **las empresas prestadoras del servicio de salud**¹⁶ y las instituciones de naturaleza financiera de propiedad del Distrito, si las tuviere o llegase a tener, o con participación mayoritaria en ellas, distintas de las ordenadas por la ley o de las necesarias para la constitución de ellas y efectuar aportes o créditos directos o indirectos bajo cualquier modalidad.

Cuando una Empresa Industrial y Comercial del Estado o sociedad de economía mixta de aquellas a que se refiere el presente artículo genere pérdidas durante tres (3) años seguidos se presume de pleno derecho que no es viable y deberá liquidarse o enajenarse la participación estatal en ella en ese caso solo procederán las transferencias, aportes o créditos para la liquidación.

Artículo 57. Salario del Contralor y el Personero de Santa Fe de Bogotá, D. C. El monto de los salarios asignados al Contralor y al Personero de Santa Fe de Bogotá, D. C., en ningún caso podrá superar el ciento por ciento (100%) del salario del alcalde.

Artículo 58. Honorarios y seguros de concejales. A los concejales se les reconocerán honorarios por su asistencia a las sesiones plenas y a las de las comisiones permanentes que tengan lugar en días

¹⁶ La frase "las empresas prestadoras de servicios de salud" fue declarada inexecutable mediante sentencia C-837 del 9 de agosto de 2001.

distintos de los de aquellas. Por cada sesión a la que concurren, sus honorarios serán iguales a la remuneración mensual del alcalde mayor dividida por veinte (20).

En todo caso el monto de los honorarios mensuales de los concejales no excederá la remuneración mensual del alcalde mayor.

También tendrán derecho, durante el período para el cual fueron elegidos, a un seguro de vida equivalente a trescientos (300) salarios mínimos mensuales legales y a un seguro de salud. El alcalde contratará con una compañía autorizada los seguros correspondientes.

Cuando ocurran faltas absolutas, quienes llenen las vacantes correspondientes tendrán derecho a los beneficios a que se refiere este artículo, desde el momento de su posesión y hasta que concluya el período respectivo.

El pago de los honorarios y de las primas de los seguros aquí previstos estará a cargo del Fondo Rotatorio del Concejo.

Ver Decreto 2721 de 2006

Artículo 59. Honorarios y seguros de ediles. A los ediles se les reconocerán honorarios por su asistencia a sesiones plenarias y a las de las comisiones permanentes que tengan lugar en días distintos de los de aquellas. Por cada sesión a la que concurren, sus honorarios serán iguales a la remuneración del alcalde local, dividida por veinte (20). Los ediles tendrán derecho a los mismos seguros reconocidos por esta ley a los concejales.

En ningún caso los honorarios mensuales de los ediles podrán exceder la remuneración mensual del alcalde local.

El pago de los honorarios y de las primas de seguros ordenados estarán a cargo del respectivo fondo de desarrollo local.

Artículo 60. Inhabilidades, incompatibilidades y prohibiciones para el Alcalde Mayor, los concejales, los ediles, el contralor y el personero de Santa Fe de Bogotá Distrito Capital. Las disposiciones en materia de inhabilidades, incompatibilidades y prohibiciones para ser elegido a cargo o corporación de elección popular para el nivel municipal y distrital contenidas en el Capítulo Quinto de la presente ley rigen para Santa Fe de Bogotá, Distrito Capital.

CAPÍTULO VII

Alivios a la deuda territorial

Artículo 61. Requisitos para otorgar las garantías. La Nación otorgará garantías a las obligaciones contraídas por las entidades territoriales con entidades financieras vigiladas por la Superintendencia Bancaria, cuando se cumplan todos los siguientes requisitos:

- a) Que las entidades territoriales cuyas deudas se garanticen requieran un programa de ajuste fiscal;
- b) Que las entidades territoriales cuyas deudas se garanticen, se comprometan a realizar dicho ajuste fiscal, en los términos establecidos en los artículos 5, 7, 8, 9, 11, 53 y 55 de esta ley, y no dispongan de recursos propios suficientes para efectuarlo;
- c) Que las entidades territoriales tengan deudas que deban ser reestructuradas para recuperar su capacidad de pago;
- d) Que las entidades financieras se comprometan a otorgar nuevos créditos para financiar los programas de ajuste fiscal antes mencionados.
- e) Que las obligaciones contraídas con las entidades financieras se reestructuren en condiciones de plazo y costo que permitan su adecuada atención y el restablecimiento de su capacidad de pago;
- f) Que se constituya una fiducia de administración y pago de todos los recursos que se destinarán al pago del endeudamiento que se garantice. En dicha fiducia se incluirá la administración de los recursos y el pago de la deuda reestructurada y garantizada, junto con sus garantías y fuentes de pago. En el acuerdo, las partes podrán convenir la contratación directa de la fiducia a que se refiere este literal;
- g) Que los acuerdos de ajuste fiscal se suscriban antes del 30 de junio del 2001.

Parágrafo. Los créditos para ajuste fiscal a los cuales se refiere la presente ley se destinarán a pagar las indemnizaciones, obligaciones, liquidaciones de contratos de prestación de servicios personales y pasivos del personal que sea necesario desvincular en el proceso de reestructuración de la entidad territorial.

Artículo 62. Garantía créditos de ajuste fiscal. La garantía de la Nación será hasta del ciento por ciento (100%) de los nuevos créditos destinados al ajuste fiscal, cuando se contraten dentro de los plazos establecidos por la presente ley y cuenten con la previa autorización del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Artículo 63. Garantía otros créditos. La deuda vigente a 31 de diciembre de 1999 que sea objeto de reestructuración por parte de las entidades financieras vigiladas por la Superintendencia Bancaria será garantizada hasta por el porcentaje que en cada acuerdo de reestructuración se convenga de conformidad con la ampliación de plazos y reducción de costo contemplados en el mismo, sin que en ningún caso dicha garantía exceda del cuarenta por ciento (40%).

Artículo 64. Autorizaciones. El otorgamiento de la garantía de la Nación de que tratan los dos artículos anteriores solo requerirá la autorización del Ministro de Hacienda y Crédito Público y no afectará los cupos de garantías autorizados por otras leyes.

Artículo 65. Fondo de Contingencias. Créase en el Ministerio de Hacienda y Crédito Público un Fondo de Contingencias como una cuenta sin personería jurídica, para atender los pagos que por concepto de la garantía tuviere que efectuar la Nación, en cumplimiento de la presente ley. El Fondo se alimentará con recursos provenientes del Presupuesto General de la Nación. Los recursos del Fondo atenderán los pagos solicitados por la fiducia, correspondientes al porcentaje garantizado por la Nación de la diferencia resultante entre el monto que ha debido pagar la entidad territorial de conformidad con lo previsto en los acuerdos de reestructuración y el valor efectivamente recaudado por la fiducia con este propósito.

En el evento en que la Nación honre la garantía, esta se subrogará en los derechos de la entidad financiera frente a la deuda de la entidad territorial hasta por el porcentaje correspondiente al pago efectuado.

Ver Decreto 1248 de 2001

Artículo 66. Manejo fiduciario. La Nación –Ministerio de Hacienda y Crédito Público– contratará en forma directa la fiduciaria que manejará el Fondo de que trata el artículo anterior y hará las apropiaciones presupuestales necesarias para efectuar los aportes anuales al Fondo, los cuales se entenderán ejecutados una vez sean transferidos al mismo. Estas apropiaciones se clasificarán en servicio de la deuda como servicio de pasivos contingentes.

Artículo 67. Control de cumplimiento. Sin perjuicio de las competencias de las Contralorías Departamentales y Municipales, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, las entidades financieras acreedoras vigiladas por la Superintendencia Bancaria y la Contraloría General de la República harán control al cumplimiento de los acuerdos de reestructuración.

El incumplimiento de los acuerdos de reestructuración será causal para sancionar a los alcaldes y gobernadores hasta con destitución del cargo.

En caso de incumplimiento, la Contraloría General de la República abrirá juicios fiscales a los responsables de dicho incumplimiento.

CAPÍTULO VIII

Disposiciones finales

Artículo 68. Apoyo al saneamiento fiscal. Para la implementación de programas de saneamiento fiscal y fortalecimiento institucional, las entidades territoriales y sus descentralizadas podrán, en cualquier momento, contratar créditos en condiciones blandas con entidades financieras de redescuento como Findeter, que implementarán una línea de crédito para tal fin.

Parágrafo. En los programas de saneamiento fiscal y fortalecimiento institucional de que habla el presente artículo las entidades territoriales

y sus descentralizadas deberán incluir un plan de contingencia para la adaptación de las personas desvinculadas a una nueva etapa productiva.

Artículo 69. Modifícase el numeral 1 del artículo 58 de la Ley 550 de 1999, el cual quedará así:

"1. En el caso del sector central de las entidades territoriales actuará como promotor el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, sin que sea necesario que se constituyan las garantías establecidas en el artículo 10 por parte de las dependencias o funcionarios del Ministerio. En todo caso las actuaciones del Ministerio se harán por conducto de personas naturales.

En el caso del sector descentralizado la promoción le corresponderá ejercerla a la superintendencia que ejerza inspección, control o vigilancia sobre la respectiva entidad.

Tratándose de entidades descentralizadas que no estén sujetas a inspección, control o vigilancia de ninguna superintendencia, la competencia a que se refiere el presente artículo corresponderá al Ministerio de Hacienda y Crédito Público."

Artículo 70. De la contratación¹⁷.

Artículo 71. De las indemnizaciones de personal. Los pagos por conceptos de indemnizaciones de personal en procesos de reducción de planta no se tendrá en cuenta en los gastos de funcionamiento para efectos de la aplicación de la presente ley.

Ver Decreto 192 de 2001, artículo 7

Artículo 72. De los bonos pensionales. La redención y/o pago de los bonos pensionales tipos A y B en las entidades territoriales se atenderán con cargo al servicio de la deuda de la respectiva entidad territorial.

Artículo 73. Límite a las asignaciones de los servidores públicos territoriales. Ningún servidor público de una entidad territorial podrá recibir una asignación superior al salario del gobernador o alcalde.

Ver Decreto 192 de 2001, artículo 2; Decreto 666 de 2008

Artículo 74. Atribuciones de los gobernadores y alcaldes. El gobernador y el alcalde en ejercicio de las funciones establecidas en los artículos 305 numeral 7° y 315 numeral 7° de la Constitución Política respectivamente, podrán crear, suprimir y fusionar los empleos de sus dependencias, señalar sus funciones especiales y fijar sus emolumentos con sujeción a la ley, las ordenanzas y los acuerdos respectivamente. El gobernador con cargo al tesoro departamental no podrá crear obligaciones que excedan al monto global fijado para el respectivo servicio en el presupuesto inicialmente aprobado. El alcalde no podrá crear obligaciones que excedan el monto globalmente fijado para gastos de personal

¹⁷ Derogado expresamente por el artículo 134 de la Ley 633 de 2000.

en el presupuesto inicialmente aprobado. Para dar cumplimiento a los efectos de la presente ley.

Artículo 75. Libertad para la creación de dependencias. Sin perjuicio de las competencias que le han sido asignadas por la ley a los departamentos, distritos o municipios, estos no están en la obligación de contar con unidades administrativas, dependencias, entidades, entes u oficinas para el cumplimiento de las siguientes funciones: desarrollo de políticas de vivienda de interés social, defensa del medio ambiente y cumplimiento de las normas en materia ambiental, atención de quejas y reclamos, asistencia técnica agropecuaria, promoción del deporte, tránsito, mujer y género, primera dama, información y servicios a la juventud y promoción, casas de la cultura, consejerías, veedurías o aquellas cuya creación haya sido ordenada por otras leyes.

Las unidades administrativas, dependencias, entidades, entes u oficinas a que se refiere el presente artículo solo podrán crearse o conservarse cuando los recursos a que se refiere el artículo tercero de la presente ley sean suficientes para financiar su funcionamiento. En caso contrario las competencias deberán asumirse por dependencias afines.

En todo caso las dependencias que asuman las funciones determinadas en el presente artículo deberán cumplir con las obligaciones constitucionales y legales de universalidad, participación comunitaria y democratización e integración funcional.

Parágrafo 1°. Las funciones de control interno y de contaduría podrán ser ejercidas por dependencias afines dentro de la respectiva entidad territorial en los municipios de 3ª, 4ª, 5ª y 6ª categorías.

Parágrafo 2°. Las dependencias que asumen las funciones de los entes deportivos departamentales, deberán, como mínimo tener Junta Directiva con representación de ligas, municipios y de Coldeportes Nacional; así como manejar los recursos de fondos del deporte en cuentas especiales para este fin.

Igualmente, deberán tener un plan sectorial del deporte de conformidad con la legislación vigente.

Parágrafo 3°¹⁸

Artículo 76. Titularización de rentas. No se podrá titularizar las rentas de una entidad territorial por un período superior al mandato del gobernador o alcalde.

Artículo 77. Readaptación laboral. El Departamento Administrativo de la Función Pública, los departamentos y municipios serán responsables de establecer y hacer seguimiento de una política de reinserción en el mercado laboral de las personas que deben desvincularse en el cumplimiento de las disposiciones de esta ley.

¹⁸ Declarado inexecutable, sentencia C-778 del 25 de julio de 2001.

Dentro de las actividades que se deban implementar bajo la dirección o coordinación del Departamento Administrativo de la Función Pública deberán incluirse programas de capacitación, préstamos y servicio de información laboral. En este proceso participarán activamente la Escuela Superior de Administración Pública (ESAP), el Servicio Nacional de Aprendizaje (Sena), DanSocial, y las demás entidades del Estado que sean designadas por el Gobierno.

Asimismo, promoverán y fomentarán la creación de cooperativas de trabajo asociado conformado por el personal desvinculado.

La omisión total o parcial de esta disposición, dará lugar al ejercicio de la acción de cumplimiento a que se refiere el artículo 83 y a la imposición de las sanciones previstas en el artículo 84.

Artículo 78. Unidades de apoyo. Las asambleas y concejos podrán contar con unidades de apoyo normativo, siempre que se observen los límites de gastos a que se refieren los artículos 8º, 10, 11, 54 y 55.

Artículo 79. Control social a la gestión pública territorial. El Departamento Nacional de Planeación publicará en medios de amplia circulación nacional con la periodicidad que señale el reglamento y por lo menos una vez al año, los resultados de la evaluación de la gestión de todas las entidades territoriales, incluidos sus organismos de control, según la metodología que se establezca para tal efecto.

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.

Ver Decreto 4515 de 2007, artículo 7

Artículo 81. Extensión del control de la Contraloría General de la República. En desarrollo del inciso tercero del artículo 267 de la Constitución Nacional, la Contraloría General de la República realizará el control fiscal de las entidades territoriales que incumplan los límites previstos en la presente ley. Para el efecto, la Contraloría General de la República gozará de las mismas facultades que ejerce en relación con la Nación.

Artículo 82. Capacitación a nuevos servidores públicos electos. La Escuela Superior de Administración Pública (ESAP), y las demás institu-

ciones de educación pública universitaria adelantarán un programa de capacitación en administración pública, dirigido a los alcaldes, gobernadores y miembros de corporaciones públicas de elección popular, durante el período que medie entre su elección y posesión.

Artículo 83. Acción de cumplimiento. Toda persona podrá acudir ante la autoridad judicial para hacer efectivo el cumplimiento de lo dispuesto en la presente ley, de conformidad con lo establecido en la Ley 393 de 1997.

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

Artículo 85. Áreas metropolitanas. Los distritos o municipios ubicados en jurisdicción de las áreas metropolitanas, se clasificarán atendiendo únicamente al factor poblacional indicado en el artículo segundo. En todo caso dichos municipios se clasificarán como mínimo en la categoría cuarta.

Artículo 86. Régimen de transición para el régimen de inhabilidades e incompatibilidades. El régimen de inhabilidades e incompatibilidades a los cuales se refiere la presente ley regirá para las elecciones que se realicen a partir del año 2001.

Artículo 87. Seguro de vida para los alcaldes. Los alcaldes tendrán derecho durante el período para el cual han sido elegidos a un seguro de vida. Para tal efecto, el Concejo autorizará al alcalde para que contrate con una compañía de seguros legalmente autorizada el seguro previsto en este artículo.

El pago de las primas estará a cargo del municipio o distrito.

Artículo 88. Modifícase el numeral 4° del artículo 69 del Decreto-ley 1421 de 1993, quedara así:

“Numeral 4°. Aprobar el presupuesto anual del respectivo fondo de desarrollo, previo concepto favorable del concejo distrital de política económica y fiscal y de conformidad con los programas y proyectos del plan de desarrollo local.

El ochenta por ciento (80%) de las apropiaciones no podrá ser inferior al monto de dos mil (2.000) salarios mínimos mensuales legales y el veinte por ciento (20%) restantes de las apropiaciones no podrá ser inferior al monto de doscientos (200) salarios mínimos mensuales legales. No podrán hacer apropiaciones para la iniciación de nuevas obras mientras no estén terminadas las que se hubieren iniciado en la respectiva localidad para el mismo servicio”.

Artículo 89. Gastos inferiores a los límites. Aquellos departamentos, distritos o municipios que en el año anterior a la entrada en vigencia de esta ley tuvieron gastos por debajo de los límites establecidos en los ar-

títulos anteriores, no podrán aumentar las participaciones ya alcanzadas en dichos gastos como proporción de los ingresos corrientes de libre destinación.

Artículo 90. Otorgamiento de créditos. Ninguna entidad financiera podrá otorgar créditos a las entidades territoriales que incumplan los límites establecidos en la presente ley, sin la previa **autorización del Ministerio de Hacienda y Crédito Público**¹⁹ y la suscripción de un plan de desempeño en los términos establecidos en la Ley 358 de 1997 y sus disposiciones complementarias.

Artículo 91. Límite a los gastos del nivel nacional. Durante los próximos cinco (5) años, contados a partir de la publicación de la presente ley, el crecimiento anual de los gastos por adquisición de bienes y servicios de los órganos que conforman el Presupuesto General de la Nación y de las Empresas Industriales y Comerciales del Estado y Sociedades de Economía Mixta con el régimen de aquellas, dedicadas a actividades no financieras, no podrá superar en promedio el cincuenta por ciento (50%) de la meta de inflación esperada para cada año, según las proyecciones del Banco de la República.

El rubro de viáticos y de gastos de viaje tampoco podrá superar el cincuenta por ciento (50%) de la mencionada meta de inflación.

Se exceptúan de esta disposición los gastos para la prestación de los servicios de salud, los de las Fuerzas Armadas y los del Departamento Administrativo de Seguridad, DAS.

Parágrafo. El límite establecido en este artículo para los gastos del nivel nacional también se aplicará para el Congreso de la República.

Artículo 92. Control a gastos de personal. Durante los próximos cinco (5) años, contados a partir de la vigencia de la presente ley, el crecimiento anual de los gastos de personal de las Entidades Públicas Nacionales no podrá superar en promedio el noventa por ciento (90%) de la meta de inflación esperada para cada año, según las proyecciones del Banco de la República. A partir del sexto año, estos gastos no podrán crecer en términos reales.

Artículo 93. Naturaleza de los gastos de publicidad. Contratos de publicidad. Para los efectos de la presente ley, los gastos de publicidad se computan como gastos de funcionamiento y en ningún caso podrán considerarse como gastos de inversión.

Artículo 94. Los contadores generales de los departamentos, además de las funciones propias de su cargo, deberán cumplir aquéllas relacionadas con los procesos de consolidación, asesoría y asistencia técnica, capacitación y divulgación y demás actividades que el Contador General de la Nación considere necesarias para el desarrollo del Sistema General de Contabilidad Pública en las entidades departamentales y municipales, en sus sectores central y descentralizado.

¹⁹ La frase “autorización del Ministerio de Hacienda y Crédito Público” fue declarada inexequible en sentencia C-837 del 9 de agosto de 2001.

Ver Decreto 3730 de 2003

Artículo 95. Normas orgánicas. Los artículos 3°, 4°, 5°, 6°, 7°, 8°, 9°, 10, 11, 13, 14, 52, 53, 54, 55, 56, 89, 91, 92 y 93 son normas orgánicas de presupuesto.

Artículo transitorio.²⁰

Artículo 96. Vigencia y derogatorias. La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga los artículos: 17 de la Ley 3 de 1991; párrafo 3° del artículo 11 de la Ley 87 de 1993; el segundo inciso del párrafo del artículo 97 de la Ley 99 de 1993; 57 de la Ley 101 de 1993; 96 y 106 del Decreto 1421 de 1993; la Ley 166 de 1994; artículos 1°, 3°, 5°, 6°, 8° y 11 de la Ley 177 de 1994; el artículo 68 de la Ley 181 de 1995; 53 de la Ley 190 de 1995; los artículos 7°, 11, 12 y 13 de la Ley 330 de 1996; 23 de la Ley 397 de 1997 y las demás disposiciones que le sean contrarias. Se deroga lo establecido en el numeral 4° del artículo 95 de la Ley 136 de 1994 y la expresión “*quienes dentro de los seis meses anteriores a la fecha de la elección hayan sido empleados públicos o trabajadores oficiales, ni*” del numeral 5° del artículo 44 de la Ley 200 de 1995.

El Presidente del honorable Senado de la República,

Mario Uribe Escobar.

El Secretario General del honorable Senado de la República,

Manuel Enríquez Rosero.

El Presidente de la honorable Cámara de Representantes,

Basilio Villamizar Trujillo.

El Secretario General de la honorable Cámara de Representantes,

Angelino Lizcano Rivera.

REPÚBLICA DE COLOMBIA - GOBIERNO NACIONAL

Publíquese y ejecútese.

Dada en Bogotá, D. C., a 6 de octubre de 2000.

ANDRÉS PASTRANA ARANGO

El Ministro del Interior,

Humberto de la Calle Lombana.

El Ministro de Hacienda y Crédito Público,

Juan Manuel Santos Calderón

²⁰ Declarado inexecutable mediante sentencia C-920 del 29 de agosto de 2001.

LEY 136 DE 1994

CONCEJOS MUNICIPALES NÚMERO DE CONCEJALES Y PERÍODOS DE SESIONES

Artículo 22. Composición: Los Concejos Municipales se compondrán del siguiente número de concejales: Los municipios cuya población no exceda de cinco mil (5.000) habitantes, elegirán siete (7); los que tengan de cinco mil uno (5.001) a diez mil (10.000), elegirán nueve (9); los que tengan de diez mil uno (10.001) hasta veinte mil (20.000), elegirán once (11); los que tengan de veinte mil uno (20.001) a cincuenta mil (50.000) elegirán trece (13); los de cincuenta mil uno (50.001), hasta cien mil (100.000) elegirán quince (15); los de cien mil uno (100.001) hasta doscientos cincuenta mil (250.000), elegirán diecisiete (17); los de doscientos cincuenta mil uno (250.001), a un millón (1'000.000), elegirán diecinueve (19); los de un millón uno (1'000.001) en adelante, elegirán veintiuno (21).

Parágrafo: La Registraduría Nacional del Estado Civil tendrá a su cargo la determinación y publicación oportuna del número de concejales que puede elegir cada municipio.

Artículo 23. Período de sesiones: Los concejos de los municipios clasificados en categorías Especial, Primera y Segunda sesionarán ordinariamente en la cabecera municipal y en el recinto señalado oficialmente para tal efecto, por derecho propio y máximo una vez por día, seis meses al año, en sesiones ordinarias así:

a) El primer período será en el primer año de sesiones, del dos de enero posterior a su elección, al último día del mes de febrero del respectivo año.

El segundo y tercer año de sesiones tendrá como primer período el comprendido entre el primero de marzo y el treinta de abril;

b) El segundo período será del primero de junio al último día de julio;

c) El tercer período será del primero de octubre al treinta de noviembre, con el objetivo prioritario de estudiar, aprobar o improbar el presupuesto municipal.

Los concejos de los municipios clasificados en las demás categorías, sesionarán ordinariamente en la cabecera municipal y en el recinto señalado oficialmente para tal efecto, por derecho propio, cuatro meses al año y máximo una vez (1) por día así: febrero, mayo, agosto y noviembre.

Si por cualquier causa los concejos no pudieran reunirse ordinariamente en las fechas indicadas, lo harán tan pronto como fuere posible, dentro del período correspondiente.

Parágrafo 1°. Cada período ordinario podrá ser prorrogado por diez días calendario más, a voluntad del respectivo Concejo.

Parágrafo 2°. Los alcaldes podrán convocarlos a sesiones extraordinarias en oportunidades diferentes, para que se ocupen exclusivamente de los asuntos que se sometan a su consideración.

Parágrafo 3° . (Artículo adicionado por el artículo 2 de la Ley 1148 de 2007. El nuevo texto es el siguiente:) Cuando la Presidencia de la Corporación, por acto motivado, declare que, por razones de orden público, intimidación o amenaza, no es posible que algunos miembros de los Concejos Municipales y Distritales concurren a su sede habitual, podrán participar de las sesiones de manera no presencial.

Para tal fin, los miembros del Concejo podrán deliberar y decidir por comunicación simultánea o sucesiva, utilizando para el efecto los avances tecnológicos en materia de telecomunicaciones tales como fax, teléfono, teleconferencia, videoconferencia, internet, conferencia virtual y todos aquellos medios que se encuentren al alcance de los Concejales.

En caso de existir comisiones permanentes, se podrán adelantar las sesiones en los mismos términos establecidos en el presente artículo.

Los mismos medios podrán emplearse con el fin de escuchar a quienes deseen rendir declaraciones verbales o escritas sobre hechos o temas que requieran ser debatidos, o puedan aportar información o elementos de juicio útiles para las decisiones de los concejos municipales y distritales.

El Gobierno Nacional reglamentará la materia.

Artículo 66. Causación de honorarios. (Artículo modificado por el artículo 7 de la Ley 1148 de 2007. El nuevo texto es el siguiente:) Los honorarios por cada sesión a que asistan los concejales serán como máximo el equivalente al ciento por ciento (100%) del salario diario que corresponde al respectivo alcalde.

En los municipios de categoría especial, primera y segunda se podrán pagar anualmente hasta ciento cincuenta (150) sesiones ordinarias y hasta treinta (30) extraordinarias al año. No se podrán pagar honorarios por prórrogas a los períodos ordinarios.

En los municipios de categorías tercera a sexta, se podrán pagar anualmente hasta setenta (70) sesiones ordinarias y hasta doce (12) sesiones extraordinarias al año. No se podrán pagar honorarios por otras sesiones extraordinarias o por las prórrogas.

Cuando el monto máximo de ingresos corrientes de libre destinación que el distrito o municipio puede gastar en el concejo sea inferior al monto que de acuerdo con el presente artículo y la categoría del respectivo municipio se requeriría para pagar los honorarios de los concejales, estos deberán reducirse proporcionalmente para cada uno de los concejales,

hasta que el monto a pagar por ese concepto sume como máximo el límite autorizado en el artículo de la presente ley.

Parágrafo. Los honorarios son incompatibles con cualquier asignación proveniente del tesoro público del respectivo municipio, excepto con aquellas originadas en pensiones o sustituciones pensionales y las demás excepciones previstas en la Ley 4ª de 1992.

CONCEJALES - SEGUROS DE VIDA Y DE SALUD

Artículo 68. Seguros de vida y de salud: Los concejales tendrán derecho durante el período para el cual han sido elegidos, a un seguro de vida equivalente a veinte veces del salario mensual vigente para el alcalde, así como a la atención médico -asistencial a que tiene derecho el respectivo alcalde.

Para estos efectos, los concejos autorizarán al alcalde para que se contrae con cualquier compañía de seguros legalmente autorizada el seguro previsto en este artículo.

Solo los concejales titulares, que concurren ordinariamente a las sesiones de la corporación, tienen derecho al reconocimiento de un seguro de vida y de asistencia médica, en los mismos términos autorizados para los servidores públicos del respectivo municipio o distrito.

La ausencia en cada período mensual de sesiones a por lo menos la tercera parte de ellas excluirá de los derechos de honorarios y seguro de vida y asistencia médica por el resto del período constitucional.

Parágrafo: El pago de la primas por los seguros estará a cargo del respectivo municipio.

Artículo 69. Seguros de vida y de salud en caso de reemplazo por vacancia: En caso de faltas absolutas, quienes sean llamados a ocupar el cargo de concejal tendrán derecho a los beneficios a que se refiere el artículo anterior, desde el momento de su posesión y hasta que concluya el período correspondiente a la vacante, según el caso.

En caso de falta absoluta quien sea llamado a ocupar el cargo de concejal tendrá estos mismos derechos desde el momento de su posesión.

CONCEJALES – INCOMPATIBILIDADES

(Art. adicionado por el art. 41 de la Ley 617 de 2000)

Artículo 45. Incompatibilidades. Los concejales no podrán:

1. (Artículo 3 de la Ley 177 de 1994 derogado por el artículo 96 de la Ley 617 de 2000).

2. Ser apoderado ante las entidades públicas del respectivo municipio o ante las personas que administren tributos procedentes del mismo, o celebrar con ellas, por sí o por interpuesta persona, contrato alguno, con las excepciones que más adelante se establecen.

3. Ser miembros de juntas o consejos directivos de los sectores central o descentralizado del respectivo municipio, o de instituciones que administren tributos procedentes del mismo.

4. Celebrar contratos o realizar gestiones con personas naturales o jurídicas de derecho privado que administren, manejen o inviertan fondos públicos procedentes del respectivo municipio o sean contratistas del mismo o reciban donaciones de este.

5. (Numeral adicionado por el artículo 41 de la Ley 617 de 2000. El texto es el siguiente:) Ser representantes legales, miembros de juntas o consejos directivos, auditores o revisores fiscales, empleados o contratistas de empresas que presten servicios públicos domiciliarios o de seguridad social en el respectivo municipio.

Parágrafo 1º. (Aparte tachado INEXEQUIBLE). Se exceptúa del régimen de incompatibilidades el ejercicio de la cátedra ~~universitaria~~.

Parágrafo 2º. El funcionario público municipal que nombre a un concejal para un empleo o cargo público o celebre con él un contrato o acepte que actúe como gestor en nombre propio o de terceros, en contravención a lo dispuesto en el presente artículo, incurrirá en causal de mala conducta.

Artículo 46. Excepciones: Lo dispuesto en los artículos anteriores no obsta para que los concejales puedan, ya directamente o por medio de apoderado, actuar en los siguientes asuntos:

a) En las diligencias o actuaciones administrativas y jurisdiccionales en las cuales conforme a la ley, ellos mismos, su cónyuge, sus padres o sus hijos, tengan interés;

b) Formular reclamos por el cobro de impuestos, contribuciones, tasas y de multas que graven a las mismas personas;

c) Usar los bienes y servicios que las entidades oficiales de cualquier clase ofrezcan al público bajo condiciones comunes a todos los que lo soliciten;

d) Ser apoderados o defensores en los procesos que se ventilen ante la Rama Jurisdiccional del Poder Público. Sin embargo, los concejales durante su período constitucional no podrán ser apoderados ni peritos en los procesos de toda clase que tengan por objeto gestionar intereses fiscales o económicos del respectivo municipio, los establecimientos públicos, las empresas industriales y comerciales del orden municipal y las sociedades de economía mixta en las cuales las mismas entidades tengan más del cincuenta por ciento (50%) del capital.

Artículo 47. Duración de las incompatibilidades: Las incompatibilidades de los concejales tendrán vigencia desde el momento de su elección y hasta seis meses posteriores al vencimiento del período respectivo. En caso de renuncia, dichas incompatibilidades se mantendrán durante los seis meses siguientes a su aceptación, salvo para ser nombrado en el cargo de Alcalde Municipal por decreto cuando las circunstancias lo exigieren.

Quien fuere llamado a ocupar el cargo de concejal quedará sometido al mismo régimen de incompatibilidades a partir de su posesión.

LEY 1148 DE 2007

Artículo 3°. Contratación de la póliza de vida para concejales. Los alcaldes de municipios pertenecientes a categorías cuarta, quinta y sexta contratarán, con cargo a la sección presupuestal del sector central del municipio, la póliza de seguro de vida y de salud para los concejales de que trata el artículo 68 de la Ley 136 de 1994.

Los gastos asumidos por la administración central municipal derivados de la contratación del seguro de vida y salud, de los concejales, no se toman en cuenta como gasto de funcionamiento de la administración central municipal para el cálculo de los indicadores de límite de gastos de funcionamiento fijados por la Ley 617 de 2000.

Parágrafo. Contratación asociada de pólizas colectivas. Los alcaldes de municipios de quinta y sexta categoría podrán delegar, en la Federación Colombiana de Municipios, el proceso de selección y adjudicación del corredor de seguros y/o de la compañía de seguros legalmente autorizada por la Superintendencia Financiera, para el cumplimiento de los cometidos y funciones que les asigna a aquellos la ley en relación con las pólizas de seguros de vida a favor de los concejales, garantizando los principios establecidos en el artículo 209 de la Constitución Política y en la Ley 80 de 1993, en cuyo caso actuará a título gratuito.

Artículo 4°. Vivienda. Los hogares conformados por los concejales de los municipios definidos en la Ley 617 de 2000 podrán acceder al Subsidio Familiar de Vivienda de conformidad con la normatividad vigente que regula la materia, en cualquiera de sus modalidades sin que requieran demostrar ahorro previo.

Parágrafo. El Subsidio Familiar de Vivienda de que trata el presente artículo es un aporte estatal en dinero y/o especie que se otorga por una sola vez a un hogar beneficiario, sin cargo de restitución por parte de este y puede ser complementario de otros subsidios de carácter municipal o departamental.

Artículo 5°. Otorgantes del subsidio. Las entidades otorgantes del subsidio familiar de vivienda de que trata la presente ley serán el Fondo Nacional de Vivienda con cargo a los recursos del Presupuesto General de la Nación, para atender aquellos hogares que no se encuentren afiliados al sistema formal de trabajo y las Cajas de Compensación Familiar a aquellos hogares afiliados al sistema formal de trabajo de conformidad con lo establecido en el artículo 68 de la Ley 49 de 1990 y los artículos 63 y 67 de la Ley 633 de 2000 y Ley 789 de 2002.

Parágrafo 1°. El Gobierno Nacional asignará los recursos necesarios en el Presupuesto General de la Nación, con el objeto de cumplir con los fines previstos en la presente ley.

Parágrafo 2º. El Fondo Nacional de Vivienda o la entidad que haga sus veces abrirá una bolsa especial para atender a la población definida en la presente ley.

Artículo 6º. Condiciones de acceso. El Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial reglamentará las condiciones especiales de acceso al subsidio familiar de vivienda de aquellos hogares conformados por los concejales de los municipios definidos en la Ley 617 de 2000, en especial con lo relacionado con sus modalidades, el monto del subsidio y su aplicación.

LEY 1151 DE 2007

Artículo 134. Fortalecimiento del ejercicio del control fiscal. 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. 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 ésta como la única fórmula para el cálculo del presupuesto de las contralorías departamentales.

Parágrafo: El presupuesto de las contralorías municipales y distritales seguirá calculándose conforme a las disposiciones legales vigentes.

DECRETO REGLAMENTARIO 192 DE 2001

(febrero 7)

Diario Oficial 44.324 del 10 de febrero de 2001

Por el cual se reglamenta parcialmente la Ley 617 de 2000.

El Presidente de la República de Colombia, en ejercicio de las facultades constitucionales y legales, en especial las que le confiere el artículo 189 numerales 11 y 25 de la Constitución Política y en desarrollo de la Ley 617 de 2000,

DECRETA

CAPÍTULO I

De las categorías y los gastos

Artículo 1°. De la categorización de los departamentos. Cuando un departamento durante el primer semestre del año siguiente al que se evaluó para su categorización demuestre que se han modificado las condiciones que lo obligaron a disminuir de categoría, podrá categorizarse de acuerdo con el inciso final del parágrafo 4° del artículo 1° de la Ley 617 de 2000, procediendo de la siguiente manera:

- a) Tomará en forma discriminada, por tipo o clase, los ingresos corrientes de libre destinación efectivamente recaudados en el primer semestre del año en que se realiza la categorización y efectuará frente a cada uno de ellos, debidamente sustentada, la proyección a diciembre treinta y uno (31);
- b) Tomará los gastos de funcionamiento causados en el semestre y los proyectará justificadamente a treinta y uno (31) de diciembre;
- c) La información señalada en los literales a) y b), junto con los soportes técnicos que la sustenten, deberá remitirse a la Contraloría General de la República a más tardar dentro de la última quincena del mes de agosto, con el fin de que dicha entidad expida la certificación correspondiente para la categorización.

La información a que se refieren los literales a) y b) de este artículo deberá estar suscrita por el Secretario de Hacienda Departamental o quien haga sus veces.

La información enviada extemporáneamente no será tomada en consideración;

- d) La Contraloría General de la República podrá solicitar a los departamentos la información complementaria que requiera. En todo caso, el término máximo para pronunciarse será hasta el último día del mes de septiembre;

e) Si la Contraloría no considera adecuados los indicadores propuestos por el departamento, este deberá categorizarse para el próximo año, de acuerdo con los criterios establecidos por la Ley 617 de 2000.

Parágrafo. Para los efectos de la Ley 617 de 2000, se entiende por capacidad fiscal de una entidad territorial la posibilidad real de financiar la totalidad de sus gastos de funcionamiento con sus ingresos corrientes de libre destinación, dejando excedentes que le permitan atender otras obligaciones corrientes acumuladas y financiar al menos parcialmente la inversión pública autónoma.

Artículo 2°. De la categorización de municipios y distritos. Los municipios y distritos durante el período de transición previsto en el artículo 2° de la Ley 617 de 2000, podrán adoptar su categoría por medio de decreto del Alcalde, de acuerdo con los criterios establecidos en el artículo 6° de la Ley 136 de 1994.

En el evento anterior, si encuentran que sus gastos de funcionamiento exceden el porcentaje establecido en la Ley 617 de 2000 podrán, a través del Alcalde, solicitar a la Dirección General de Apoyo Fiscal del Ministerio de Hacienda y Crédito Público la certificación de categorización que se adecue a su capacidad financiera.

Para tales efectos, la solicitud se presentará por escrito a más tardar el treinta (30) de agosto del respectivo año, demostrando la imposibilidad financiera de atender los gastos de funcionamiento de la correspondiente categoría, con los ingresos corrientes de libre destinación y acompañará a la misma los siguientes documentos:

- a) Análisis técnico efectuado por la entidad territorial y categoría en la cual se clasificó;
- b) Certificación sobre población de la vigencia anterior, expedida por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística;
- c) La certificación expedida por el Contralor General de la República sobre ingresos corrientes de libre destinación recaudados efectivamente en la vigencia anterior y sobre la relación porcentual entre los gastos de funcionamiento y los ingresos corrientes de libre destinación de la vigencia inmediatamente anterior;
- d) Relación de las rentas titularizadas en la vigencia;
- e) Certificación de las rentas de destinación específica.
- f) El presupuesto definitivo y la ejecución mensualizada de ingresos y gastos del año inmediatamente anterior;
- g) El presupuesto definitivo y la ejecución mensualizada de ingresos y gastos con corte a treinta (30) de junio del año en que se solicita la certificación de la categoría;

h) Relación total de las cuentas por pagar discriminadas por vigencia y separadas por inversión y funcionamiento, con corte a la misma fecha señalada en el literal anterior;

i) Relación de la deuda pública vigente a junio treinta (30) del año en que se solicita la certificación de la categoría, detallando todas las condiciones de contratación tales como costo, plazo, garantías y contragarantías.

Presentada oportunamente la solicitud y con el lleno de los requisitos señalados la Dirección General de Apoyo Fiscal procederá a analizar la documentación y si es necesario solicitará la información adicional que considere pertinente o negará las que sean extemporáneas. En todo caso, la categoría deberá ser certificada y comunicada al respectivo municipio o distrito dentro de los treinta (30) días hábiles siguientes a la fecha de solicitud. La categoría certificada por la Dirección General de Apoyo Fiscal es obligatoria y, en consecuencia, el Alcalde municipal antes del treinta y uno (31) de octubre la adoptará por decreto.

Definida la categoría de la entidad territorial, esta deberá dar aplicación a los límites de gasto correspondientes previstos en la Ley 617 de 2000.

Parágrafo transitorio. Para efectos de la categorización del año 2001, la solicitud a la Dirección General de Apoyo Fiscal podrá presentarse hasta el día treinta y uno (31) de marzo de 2001.

Artículo 3°. Del concepto de vigencia. Se entiende como vigencia anterior para efectos de la aplicación de la Ley 617 de 2000 el año fiscal inmediatamente anterior a aquel en que se adopta la categoría. Asimismo, los ajustes a las apropiaciones presupuestales deberán incorporarse a partir del presupuesto de la vigencia del año 2001.

Artículo 4°. De los nuevos municipios. Los municipios que se creen a partir de la vigencia de la Ley 617 de 2000 deberán clasificarse, por primera vez, en categoría sexta.

Artículo 5°. De las compensaciones. Las compensaciones a las que se refiere el literal f) del artículo 3° de la Ley 617 de 2000 son las relacionadas con la explotación o utilización de los recursos naturales renovables y no renovables.

Artículo 6°. Suspensión de la destinación específica de las rentas. La suspensión de la destinación de las rentas de que trata el artículo 12 de la Ley 617 de 2000 tendrá como único objeto la aplicación exclusiva al saneamiento fiscal y financiero de las entidades territoriales.

En todo caso tales rentas no se computarán dentro de los ingresos de libre destinación ni serán aplicados a un fin distinto del señalado en el inciso anterior.

Parágrafo 1°. Se entiende que existen compromisos adquiridos, de acuerdo con el artículo 12 de la ley 617 de 2000, cuando la renta se en-

cuenta titularizada, o cuando mediante acto administrativo o contrato debidamente perfeccionado se constituya en fuente de financiamiento de una obra o servicio.

Parágrafo 2°. Cuando una entidad territorial se encuentre dentro de un programa de saneamiento fiscal y financiero no podrá establecer rentas con destinación específica.

Artículo 7°. *Del déficit fiscal a financiar.* Los Alcaldes y Gobernadores deberán evidenciar por medio de acto administrativo o cierre presupuestal el monto y clasificación del déficit de funcionamiento existente a la entrada en vigencia de la Ley 617 de 2000.

Para efectos de la Ley 617 de 2000, no se considerarán gastos de funcionamiento los destinados a cubrir el déficit fiscal, el pasivo laboral y el pasivo prestacional, existentes a 31 de diciembre de 2000, ni las indemnizaciones al personal originadas en programas de saneamiento fiscal y financiero.

Tampoco se considerarán gastos de funcionamiento las obligaciones correspondientes al pasivo pensional definido en el parágrafo 1° del artículo 1° de la Ley 549 de 1999.

Artículo 8°. *De las transferencias*²¹.

Artículo 9°. *De los 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.

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.

Artículo 11. *De los Programas de Saneamiento Fiscal y Financiero.* Se entiende por Programa de Saneamiento Fiscal y Financiero un programa integral, institucional, financiero y administrativo que cubra la entidad territorial y que tenga por objeto restablecer la solidez económica y financiera de la misma mediante la adopción de medidas de reorganización administrativa, racionalización del gasto, reestructuración de la deuda, saneamiento de pasivos y fortalecimiento de los ingresos.

El flujo financiero de los programas de Saneamiento Fiscal y Financiero consigna cada una de las rentas e ingresos de la entidad, el monto y el tiempo que ellas están destinadas al programa, y cada uno de los gastos claramente definidos en cuanto a monto, tipo y duración. Este flujo se acompaña de una memoria que presenta detalladamente los elementos

²¹ Modificado por el artículo 1° del Decreto 735 de 2001.

técnicos de soporte utilizados en la estimación de los ingresos y de los gastos.

Parágrafo 1°. Para todos los efectos formales, el Programa de Saneamiento Fiscal y Financiero inicia con la expedición del decreto que contempla su ejecución, siempre y cuando previamente hayan sido expedidas las respectivas aprobaciones por parte de la autoridad competente necesarias para su ejecución. En caso contrario, el programa se entenderá iniciado a partir de la fecha de expedición de las autorizaciones respectivas.

Parágrafo 2°. Las entidades que a la entrada en vigencia de la Ley 617 de 2000 tengan suscritos convenios o planes de desempeño de conformidad con la Ley 358 de 1997 o suscriban acuerdos de reestructuración en virtud de la Ley 550 de 1999, se entenderá que se encuentran en Programas de Saneamiento Fiscal y Financiero, siempre y cuando cuenten con concepto favorable del Ministerio de Hacienda y Crédito Público sobre su adecuada ejecución, expedido con posterioridad a la entrada en vigencia de la Ley 617 de 2000.

Parágrafo 3°. Se entenderá que una entidad territorial requiere un Programa de Saneamiento Fiscal y Financiero cuando no pueda cumplir con los límites de gasto establecidos en la Ley 617 de 2000 ni con lo previsto en los artículos 3° y 52 de la misma, según el caso.

Artículo 12. Gastos de las Asambleas Departamentales²².

CAPÍTULO II

De la garantía de la Nación

Artículo 13. De la solicitud de garantías. Las entidades territoriales que deseen acogerse a los alivios de sus deudas consagrados por el Capítulo VII de la Ley 617 de 2000 deberán acreditar ante el Ministerio de Hacienda y Crédito Público que han cumplido todos los requisitos exigidos por el artículo 61 de dicho ordenamiento, como condición previa para el otorgamiento de las mismas.

Parágrafo. Para los efectos previstos en este artículo, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público señalará mediante resolución los documentos que deben remitir las entidades territoriales, así como las dependencias del Ministerio responsables del análisis de los mismos.

Artículo 14. Del financiamiento del ajuste fiscal. Los empréstitos destinados a financiar el ajuste fiscal de las entidades territoriales de que trata el artículo anterior podrán contar con el ciento por ciento (100%) de la garantía de la Nación, cuando se cumplan íntegramente las siguientes condiciones:

a) Que el monto del empréstito que se otorgue a la respectiva entidad territorial para financiar el ajuste fiscal, de que trata el parágrafo del artículo 61 de la Ley 617 de 2000, cubra el ciento por ciento (100%) de

²² Derogado expresamente en el artículo 3° del Decreto Reglamentario 735 de 2001.

las necesidades que requiera el Programa de Saneamiento Fiscal y Financiero, según concepto expedido por la Dirección General de Apoyo Fiscal del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, con fundamento en los documentos que presente la respectiva entidad en los términos de este decreto;

b) Que el plazo total del empréstito incluido el período de gracia que se otorgue al mismo permita a la entidad territorial la atención prioritaria de los pasivos exigibles a cargo de la misma;

c) Que los costos financieros de los empréstitos expresados en términos de tasa efectiva anual sean los que rigen las operaciones de crédito interno de la Nación. Para el efecto, la Dirección General de Crédito Público del Ministerio de Hacienda y Crédito Público verificará que la tasa del empréstito corresponda, en términos de plazo promedio de amortización, a la tasa promedio ponderada de las subastas de los Títulos de Tesorería, TES, Clase B del mercado primario para el plazo respectivo, que se efectúen en los tres (3) meses inmediatamente anteriores a la fecha de presentación de la documentación completa a la mencionada Dirección, de acuerdo con la siguiente tabla:

Promedio de amortización	Tasa de referencia	Clase de títulos de referencia
Hasta 1 año	TES a 1 año	Tasa fija denominados en pesos
Más de 1 año y hasta 2 años	TES a 2 años	
Más de 2 años y hasta 4 años	TES a 3 años	
Más de 4 años y hasta 5 años	TES a 5 años	
Más de 5 años	TES a 7 años	Tasa fija denominados en UVR o su equivalente

Parágrafo. Cuando la tasa de interés del empréstito que se está ofertando esté referida a la DTF, se tomará la tasa DTF Trimestre Anticipado (T.A) de la fecha de presentación de la documentación completa a la Dirección General de Crédito Público del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, se le sumarán los puntos adicionales solicitados y se establecerá la tasa equivalente efectiva anual. Cuando la tasa de interés del empréstito esté referida al IPC o denominada en UVR, se tomará la última variación porcentual del índice de Precios al Consumidor (IPC) de los últimos doce (12) meses, certificada por el DANE a la fecha de presentación de la solicitud a la Dirección mencionada, adicionada en los puntos reales solicitados y se establecerá la tasa equivalente efectiva anual, de acuerdo con la siguiente fórmula:

$[(1 + \text{puntos reales porcentuales}) * (1 + \text{última variación porcentual del Índice de Precios al Consumidor (IPC) de los últimos 12 meses certificada por el DANE}) - 1]$

La anterior fórmula se utilizará para establecer la tasa efectiva anual equivalente de los TES denominados en UVR.

Artículo 15. Del costo de los empréstitos. Cuando la entidad territorial cumpla con todos los requisitos establecidos en el artículo 61 de la Ley 617 de 2000, pero no sea posible lograr el otorgamiento del empréstito al costo indicado en el literal c) del artículo anterior, la garantía de la Nación se otorgará en los porcentajes indicados en la siguiente tabla:

Porcentaje máximo de garantía	Puntos base por encima del costo establecido en el literal c) del artículo 14 del presente decreto
80%	Entre 1 y 25 puntos base
70%	Entre 26 y 50 puntos base
60%	Entre 51 y 75 puntos base
50%	Entre 76 y 100 puntos base
40%	Entre 101 y 125 puntos base
30%	Entre 126 y 150 puntos base

Artículo 16. De los montos de las garantías. De conformidad con lo establecido en el artículo 63 de la Ley 617 de 2000, la deuda vigente a treinta y uno (31) de diciembre de 1999 que las entidades territoriales tengan con las entidades financieras vigiladas por la Superintendencia Bancaria y que sean objeto de reestructuración tendrán la garantía de la Nación hasta en un cuarenta por ciento (40%) cuando:

1. A los intereses que correspondan al monto de dicha deuda se les aplique las siguientes reglas:

a) Únicamente contemplen intereses corrientes;

b) Los intereses corrientes no pagados hasta el momento de la reestructuración y que se vayan a adicionar al capital de la deuda, se hubieran causado con una antelación mayor a un (1) año y no representen más del treinta por ciento (30%) del valor del capital de la deuda objeto de reestructuración;

c) A las sumas a que se refiere el literal b) anterior se le aplique una tasa que no exceda el DTF;

d) Los intereses corrientes causados dentro del año anterior a la fecha de reestructuración no generen ningún nuevo costo.

2. La aplicación de las nuevas condiciones financieras a la deuda reestructurada no implique un incremento superior al treinta por ciento (30%) de la misma dentro de los dos (2) años siguientes a su reestructuración.

3. El costo promedio ponderado de la deuda objeto de reestructuración medido en términos del margen o spread sobre la tasa base del cálculo de los intereses, disminuya como mínimo en doscientos cincuenta (250)

puntos base. Las tasas aplicables a la deuda objeto de reestructuración se reducirán en la proporción que sea necesaria para que la disminución anotada de los puntos base se haga efectiva. No obstante lo anterior, en ningún caso la tasa aplicable podrá ser inferior al DTF.

Artículo 17. Del otorgamiento de las garantías. Cada una de las condiciones enumeradas en el artículo anterior, representará el porcentaje que aparece en la siguiente tabla, de tal manera que cuando concurren todas ellas, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público pueda otorgar la garantía de la Nación hasta por el máximo del cuarenta por ciento (40%) permitido por el artículo 63 de la Ley 617 de 2000 de la deuda objeto de reestructuración y, en caso contrario, por el porcentaje que resulte de sumar los porcentajes correspondientes a cada una de las condiciones cumplidas.

Situación	Condiciones enumeradas en el artículo anterior	Porcentaje que representa
A	1	10%
B	2	10%
C	3	20%
	TOTAL	40%

No obstante lo anterior, la Nación-Ministerio de Hacienda y Crédito Público, para determinar el porcentaje que regirá la garantía tendrá en cuenta las siguientes reglas:

- a) En la situación A de la tabla, cuando no se cumplan todas las condiciones establecidas en el numeral 1 de la cláusula anterior se disminuirá el porcentaje de garantía establecido a cero (0);
- b) En la situación B de la tabla cuando se exceda el porcentaje allí indicado, se disminuirá el porcentaje de garantía establecido a cero (0);
- c) En la situación C de la tabla el porcentaje de garantía establecido se disminuirá en dos (2) puntos por cada quince (15) puntos base que falten para completar los doscientos cincuenta (250) puntos base de reducción exigidos.

Artículo 18. Término para tramitar las solicitudes de las garantías²³.

Artículo 19. De la comprobación de los requisitos para acceder a la garantía. Recibido el Programa de Ajuste Fiscal y Financiero, la Dirección General de Crédito Público, examinará la documentación aportada con el objeto de comprobar los requisitos exigidos por el artículo 61 de la Ley 617 de 2000 y el presente decreto, para otorgar la garantía de la Nación.

Verificadas las adecuaciones a las cláusulas de los contratos que requiera la Dirección General de Crédito Público por parte de la entidad territorial

²³ Modificado por el artículo 2 del Decreto 735 de 2001.

y la institución financiera, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público autorizará mediante resolución ministerial el otorgamiento de la garantía de la Nación a la operación solicitada.

Artículo 20. De los requisitos para las autorizaciones. Será requisito para expedir las autorizaciones previstas en los artículos 62 y 63 de la Ley 617 de 2000 que el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, a través de las dependencias responsables apruebe previamente, el Programa de Saneamiento Fiscal y Financiero de la entidad territorial correspondiente y la minuta de contrato que se celebrará por parte de la entidad territorial con las entidades financieras vigiladas por la Superintendencia Bancaria.

Artículo 21. De la suscripción de acuerdos de pago. En el caso de que se honre la garantía otorgada por la Nación, en desarrollo de los artículos 62 y 63 de la Ley 617 de 2000, la entidad territorial deberá suscribir con la Nación-Ministerio de Hacienda y Crédito Público el correspondiente acuerdo de pago o documento en el que se incorpore, entre otras obligaciones, la subrogación de la deuda por parte de la Nación, las condiciones financieras en que será pagada la misma y las garantías que se otorgan.

En los encargos fiduciarios que se suscriban en los términos del literal f) del artículo 61 de la ley antes mencionada, deberán establecerse y aceptarse por parte de la entidad territorial y de las entidades financieras beneficiarias de la garantía de la Nación, la inclusión de los acuerdos de pago de que trata el inciso anterior.

CAPÍTULO III

Otras disposiciones

Artículo 22. De las Contralorías suprimidas. Los pasivos y gastos de las Contralorías suprimidas en virtud de la Ley 617 de 2000 serán sufragados por el municipio correspondiente. Asimismo, todos los activos que al momento de la supresión tenían las contralorías pasarán al respectivo municipio.

Artículo 23. Límite de las asignaciones de los servidores públicos territoriales²⁴

Artículo 24. Vigencia. El presente decreto rige a partir de su publicación.

Publíquese y cúmplase.

Dado en Bogotá, D. C., a 7 de febrero de 2001.

ANDRÉS PASTRANA ARANGO

El Ministro del Interior,

Humberto de la Calle Lombana.

²⁴ Derogado expresamente por el artículo 3 del Decreto Reglamentario 735 de 2001.

DECRETO REGLAMENTARIO 735 DE 2001

(abril 30)

Diario Oficial 44.405 del 30 de abril de 2001

Por el cual se reglamenta parcialmente la Ley 617 de 2000.

El Presidente de la República de Colombia, en ejercicio de las facultades constitucionales y legales, en especial las que le confiere el artículo 189 numerales 11 y 25 de la Constitución Política y en desarrollo de la Ley 617 de 2000,

DECRETA:

Artículo 1°. El artículo 8° del Decreto 192 de 2000 quedará así:

Artículo 8°. De las transferencias. Las transferencias para gastos de las Asambleas, Concejos, Contralorías y Personerías hacen parte de los gastos de funcionamiento del respectivo departamento, distrito y municipio. En todo caso, para los solos efectos de la ley 617 de 2000, estas transferencias no computarán dentro de los límites de gasto establecidos en los artículos 4°, 5°, 6°, 7° y 53 de la misma.

Los gastos de los Concejos en los municipios y distritos, excepto los del Concejo del Distrito Capital, de acuerdo con el artículo 54 de la Ley 617 de 2000, no podrán ser superiores al total de los honorarios que se causen por el número de sesiones autorizado en el artículo 20 de la misma, adicionado en los siguientes porcentajes sobre los ingresos corrientes de libre destinación:

Categoría	2001	2002	2003	2004
Especial	1,8%	1,7%	1,6%	1,5%
Primera	1,8%	1,7%	1,6%	1,5%
Segunda	1,8%	1,7%	1,6%	1,5%
Tercera	1,5%	1,5%	1,5%	1,5%
Cuarta	1,5%	1,5%	1,5%	1,5%
Quinta	1,5%	1,5%	1,5%	1,5%
Sexta	1,5%	1,5%	1,5%	1,5%

Los Concejos Municipales ubicados en cualquier categoría en cuyo municipio los ingresos de libre destinación no superen los mil millones de pesos (\$1.000.000.000) anuales en la vigencia anterior, podrán destinar como aportes adicionales a los honorarios de los concejales para su funcionamiento en la siguiente vigencia sesenta salarios mínimos legales.

De acuerdo con los artículos 10 y 11 de la Ley 617 de 2001 el porcentaje de los ingresos corrientes anuales de libre destinación para financiar los gastos de las Contralorías para los municipios y distritos, excepto en el Distrito Capital, no podrá exceder de:

Categoría	2001	2002	2003	2004
Especial	3,7%	3,4%	3,1%	2,8%
Primera	3,2%	3,0%	2,8%	2,5%
Segunda (más de 100.000 habitantes)	3,6%	3,3%	3,0%	2,8%

El porcentaje de los ingresos corrientes de libre destinación para financiar los gastos de las Personerías de los Municipios y Distritos no podrá exceder, acorde con las categorías, los porcentajes o límites siguientes.

Categoría	2001	2002	2003	2004
Especial	1,9%	1,8%	1,7%	1,6%
Primera	2,3%	2,1%	1,9%	1,7%
Segunda	3,2%	2,8%	2,5%	2,2%
Tercera	350 SMML	350 SMML	350 SMML	350 SMML
Cuarta	280 SMML	280 SMML	280 SMML	280 SMML
Quinta	190 SMML	190 SMML	190 SMML	190 SMML
Sexta	150 SMML	150 SMML	150 SMML	150 SMML

A partir del año 2004, dichos montos no podrán exceder del monto fijado para ese año.

Artículo 2°. El artículo 18 del Decreto 192 de 2000 queda así:

Artículo 18. Término para tramitar las solicitudes de las garantías.

Las entidades territoriales a que alude el artículo 13 del presente decreto, deberán presentar la documentación que el Ministerio de Hacienda y Crédito Público señale, antes del quince (15) de junio de 2001.

Artículo 3°. **Vigencia.** El presente decreto rige a partir de su publicación y deroga los artículos 12 y 23 del Decreto 192 del 7 de febrero de 2001.

Publíquese y cúmplase.

Dado en Bogotá, D. C., a 30 de abril de 2001.

ANDRÉS PASTRANA ARANGO

El Ministro del Interior,

Armando Estrada Villa.

El Ministro de Hacienda y Crédito Público,

Juan Manuel Santos.

DECRETO REGLAMENTARIO 828 DE 2001

(mayo 11)

Diario Oficial 44.425 del 17 de mayo de 2001

Por el cual se corrige un yerro en el Decreto 735 de abril 30 de 2001.

El Presidente de la República de Colombia, en ejercicio de sus facultades constitucionales y legales, en especial las que le confiere el artículo 189 numerales 11 y 25, y

CONSIDERANDO:

Que el Gobierno Nacional expidió el 7 de febrero el Decreto 192 de 2001, "por el cual se reglamenta parcialmente la Ley 617 de 2000";

Que el Gobierno Nacional expidió el 30 de abril el Decreto 735 de 2001, "por el cual se reglamenta parcialmente la Ley 617 de 2000" y a través de los artículos 1º y 2º modificó el contenido de los artículos 8º y 18 del Decreto 192 de 2001;

Que en el citado Decreto 735 de abril 30 de 2001 se ha observado la existencia de un yerro caligráfico o error de transcripción, evidente y de carácter formal, que no atiende el propósito del Gobierno Nacional, el cual genera confusión dentro del mismo texto del decreto, dificultando su aplicación y cumplimiento;

Que el yerro caligráfico o error de transcripción consiste en que en la primera frase del artículo 1º del Decreto 735 de 2001, se usó la expresión "El artículo 8º del Decreto 192 de 2000 quedará así", cuando lo correcto era hacer mención al artículo 8º del Decreto 192 de 2001 y, a su turno, en la primera frase del artículo 2º del Decreto 735 de 2001 se usó la expresión "El artículo 18 del Decreto 192 de 2000 queda así", cuando lo correcto era hacer mención al artículo 18 del Decreto 192 de 2001;

Que el artículo 3º del Decreto 735 de 2001 derogó los artículos 12 y 23 del Decreto 192 de 2001;

Que por tal razón, se hace necesario efectuar la corrección de forma, mediante la expedición del presente decreto, el cual debe entenderse incorporado al Decreto 735 de abril 30 de 2001;

Que la corrección mencionada está en un todo de acuerdo con la clara e inequívoca voluntad del Gobierno Nacional al expedir el Decreto 735 de abril 30 de 2001,

DECRETA:

Artículo 1º. En el artículo 1º del Decreto 735 de abril 30 de 2001 deberá leerse que la modificación se efectúa al artículo 8º del Decreto 192 de 2001.

Artículo 2°. En el artículo 2° del Decreto 735 de abril 30 de 2001 deberá leerse que la modificación se efectúa al artículo 18 del Decreto 192 de 2001.

Artículo 3°. El presente decreto se entenderá incorporado al Decreto 735 de abril 30 de 2001 y rige a partir de su publicación.

Publíquese y cúmplase.

Dado en Bogotá, D. C., a 11 de mayo de 2001.

ANDRÉS PASTRANA ARANGO

EL Ministro de Hacienda y Crédito Público,

Juan Manuel Santos

DECRETO REGLAMENTARIO 1248 DE 2001

(junio 22)

Diario oficial 44.469 del 28 de junio de 2001

Por el cual se reglamenta parcialmente la Ley 617 de 2000.

El Presidente de la República de Colombia, en ejercicio de sus facultades constitucionales y legales y en especial de las que le confieren el numeral 11 del artículo 189 de la Constitución Política y en desarrollo de los artículos 61, 62, 63, 65 y 66 de la Ley 617 de 2000,

DECRETA:

Artículo 1°. Fondo de Contingencias de las Entidades Territoriales.

El Fondo de Contingencias de las Entidades Territoriales, creado por el artículo 65 de la Ley 617 de 2000, es una cuenta sin personería jurídica, del Ministerio de Hacienda y Crédito Público. El Fondo de Contingencias de Entidades Territoriales se alimentará con recursos provenientes del Presupuesto General de la Nación y tendrá por objeto atender, con los recursos existentes en el mismo, los pagos que por concepto de las garantías otorgadas tuviere que efectuar la Nación, en desarrollo, de los artículos 62 y 63 de la Ley 617 de 2000.

Artículo 2°. Administración de los recursos. Los recursos del Fondo de Contingencias de que trata el presente decreto serán manejados por una fiduciaria que contratará la Nación - Ministerio de Hacienda y Crédito Público mediante un proceso de contratación directa y la Nación - Ministerio de Hacienda y Crédito Público - celebrará el contrato respectivo.

Artículo 3°. Calidad de los administradores. Para efecto de la selección de la entidad administradora del Fondo de Contingencias de las Entidades Territoriales, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público tendrá en cuenta que dichas entidades estén legalmente establecidas en Colombia y sometidas a la inspección y vigilancia de la Superintendencia Bancaria.

Artículo 4°. Apropriaciones de los recursos del Fondo. La Nación - Ministerio de Hacienda y Crédito Público - hará las apropiaciones presupuestales necesarias para efectuar los aportes anuales al Fondo de Contingencias de Entidades Territoriales, los cuales se entenderán ejecutados una vez sean transferidos a la fiduciaria contratada por la Nación, en los términos del artículo segundo del presente decreto. Estas apropiaciones presupuestales se clasificarán en el rubro del servicio de la deuda como servicio de pasivos contingentes.

Artículo 5°. Criterios para efectuar el traslado de los recursos. La fiduciaria contratada para el manejo del Fondo de Contingencias de las Entidades Territoriales deberá informar en el primer trimestre de cada año al Ministerio de Hacienda y Crédito Público - Dirección General de

Crédito Público, el presupuesto requerido para el pago de las garantías del año inmediatamente siguiente. Con base en estas proyecciones la Dirección General de Crédito Público solicitará a la Dirección General del Presupuesto Nacional, los montos necesarios que se deben presupuestar en la vigencia correspondiente para el Fondo de Contingencias de Entidades Territoriales.

Con base en el presupuesto aprobado para cada vigencia la Dirección General de Crédito Público coordinará con la fiduciaria, las fechas y montos de cada uno de los giros a efectuarse, teniendo en cuenta que la fiduciaria deberá contar con los recursos necesarios para efectuar los pagos correspondientes.

Para determinar los montos a girar, la Dirección General de Crédito Público deberá tener en cuenta los recursos existentes en la fiducia, junto con los rendimientos financieros obtenidos por dichos recursos.

Artículo 6°. Monto máximo de pagos. Los pagos que efectúe la fiduciaria que se contrate, deberán corresponder como máximo al porcentaje de la garantía de la Nación otorgada en los términos de los artículos 62 y 63 de la Ley 617 de 2000 y, en todo caso, dicho pago deberá ser la diferencia resultante entre el monto que ha debido pagar la entidad territorial de la deuda garantizada por la Nación en los porcentajes correspondientes y el valor efectivamente pagado de la misma por la respectiva Entidad Territorial.

Artículo 7°. Consecuencias del pago. Como consecuencia de los pagos efectuados por la entidad fiduciaria de que trata el presente decreto, a las entidades acreedoras, por concepto de la garantía otorgada por la Nación en los términos de los artículos 62 y 63 de la Ley 617 de 2000 y su Decreto Reglamentario 192 de 2001 y de las normas que lo modifiquen o adicione, la Nación - Ministerio de Hacienda y Crédito Público - se subrogará en los derechos de la respectiva entidad acreedora hasta por el monto correspondiente al pago efectuado, y la entidad territorial respectiva deberá suscribir con la Nación - Ministerio de Hacienda y Crédito Público - un acuerdo de pago en el cual se establecerá el monto adeudado, las condiciones financieras y demás condiciones, en los términos que se acuerde con el Ministerio de Hacienda y Crédito Público - Dirección General de Crédito Público -. Asimismo, se deberá establecer en el encargo fiduciario que suscriba la entidad territorial, en los términos del literal f) del artículo 61 de la Ley 617 de 2000, la inclusión de la Nación como beneficiaria del mismo hasta por el monto correspondiente al pago efectuado por la fiduciaria contratada por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, junto con los intereses y/o costos financieros que en el mismo se pacten.

Artículo 8°. Del sistema de cuentas para cada Entidad Territorial. La fiduciaria contratada para el manejo del Fondo de Contingencias de las Entidades Territoriales, llevará una contabilidad separada para cada Entidad Territorial, que muestre en cualquier momento los montos de recursos girados por concepto de la garantía otorgada por la Nación.

Artículo 9°. Reconocimiento del pago por parte de la Fiduciaria.

Para que la fiduciaria contratada para el manejo del Fondo de Contingencias de las Entidades Territoriales gire a favor de las entidades acreedoras, los montos correspondientes, es necesario que la entidad fiduciaria de que trata el literal f) del artículo 61 de la Ley 617 de 2000, le certifique lo siguiente:

- Monto del servicio de la deuda de la Entidad Territorial correspondiente que debe ser pagado, discriminado por concepto.
- Monto de los recursos disponibles en el encargo fiduciario para el pago de dicho servicio de deuda.
- Monto del servicio de deuda de la Entidad Territorial que no puede ser pagado por insuficiencia de recursos, porcentaje de garantía otorgada por la Nación y valor que debe ser girado a cada entidad acreedora y que debe ser cubierto por la fiduciaria contratada para el manejo del Fondo de Contingencias de las Entidades Territoriales.
- La inclusión de la Nación como beneficiaria del encargo fiduciario hasta por el monto correspondiente al pago que se va a efectuar, junto con los intereses y/o costos financieros que se causen bajo el mismo.

Una vez la fiduciaria contratada para el manejo del Fondo de Contingencias de las Entidades Territoriales, reciba y acepte la certificación antes mencionada, podrá efectuar el pago correspondiente en los términos del artículo sexto del presente decreto, dentro de los cinco (5) días hábiles siguientes a la aceptación de la certificación, directamente a la o las entidades acreedoras correspondientes y por los montos que le corresponden de acuerdo al porcentaje de garantía otorgada por la Nación.

Parágrafo. La aceptación o rechazo de la certificación de que trata este artículo por parte de la fiduciaria contratada para el manejo del Fondo de Contingencias de las Entidades Territoriales, deberá efectuarse dentro de los tres (3) días hábiles siguientes al recibo de la certificación. Si una vez transcurrido este plazo la fiduciaria contratada para el manejo del Fondo de Contingencias de las Entidades Territoriales no ha expresado su aceptación o su rechazo por no reunir la certificación los requisitos establecidos en el presente artículo o presentar errores de cálculo en las cifras, deberá proceder al pago.

Artículo 10. Inversión de los recursos. La fiduciaria que maneje el Fondo de Contingencias de las Entidades Territoriales invertirá los recursos trasladados en desarrollo de la Ley 617 de 2000 y del presente decreto exclusivamente en TES, en el mercado primario o secundado de los mismos.

Artículo 11. Celebración de Contratos de Empréstitos y/o Acuerdos de Reestructuración. En los términos del Capítulo VII de la Ley 617 de 2000 solamente podrán acceder a la garantía de la Nación las

entidades territoriales que se hayan comprometido con un Programa de Ajuste Fiscal suscrito antes del 30 de junio de 2001.

En consecuencia, los correspondientes contratos de empréstito y/o los acuerdos de reestructuración podrán celebrarse cuando se cumplan los demás requisitos y autorizaciones señalados por la ley antes mencionada y sus decretos reglamentarios y las entidades territoriales hayan obtenido la conformidad del Ministerio de Hacienda y Crédito Público-Dirección General de Apoyo Fiscal en relación con el citado Programa.

Parágrafo. En todo caso, los Programas de Ajuste Fiscal deberán adecuarse a las modificaciones que con miras a obtener la finalidad perseguida por la Ley 617 de 2000 solicite el Ministerio de Hacienda y Crédito Público - Dirección General de Apoyo Fiscal.

Artículo 12. *Transitorio.* Con los recursos existentes en el Fondo de Contingencias de las Entidades Territoriales y mientras la Nación - Ministerio de Hacienda y Crédito Público contrata la sociedad fiduciaria que administrará el Fondo de Contingencias de las Entidades Territoriales en los términos del artículo 66 de la Ley 617 de 2000 y del presente decreto, el Ministerio de Hacienda y crédito Público - Dirección General de Crédito Público ordenará los pagos correspondientes a las garantías de la Nación que se hagan efectivas, para tal efecto deberá presentarse a dicha Dirección la certificación de que trata el artículo noveno del presente decreto. Una vez se constituya el encargo fiduciario correspondiente, todos los pagos deberán ser efectuados a través del mismo.

Artículo 13. *Vigencia.* El presente decreto rige a partir de la fecha de su publicación.

Publíquese y cúmplase.

Dado en Bogotá, D. C., a 22 de junio de 2001.

ANDRÉS PASTRANA ARANGO

El Ministro de Hacienda y Crédito Público,

Juan Manuel Santos.

DECRETO REGLAMENTARIO 3202 DE 2002

(diciembre 27)

Diario Oficial 45.049 del 30 de diciembre de 2002

Por medio del cual se reglamenta parcialmente la Ley 617 de 2000.

El Presidente de la República de Colombia, en uso de sus facultades constitucionales y legales, en especial las conferidas por el artículo 189 numeral 11 de la Constitución Política, y

CONSIDERANDO:

Que el Congreso de la República expidió la Ley 617 de 2000, por la cual se reformó parcialmente la Ley 136 de 1994, el Decreto Extraordinario 1222 de 1986, se adicionó la Ley Orgánica de Presupuesto, el Decreto 1421 de 1993, se dictaron otras normas tendientes a fortalecer la descentralización y la racionalización del gasto público nacional;

Que el artículo 1° de la citada ley dispuso lo relativo a la categorización presupuestal de los departamentos, señalando que esta obligación corresponde anualmente a los gobernadores mediante decreto expedido antes del treinta y uno (31) de octubre de cada año;

Que igualmente el artículo 2° de la citada ley estableció lo referente a la categorización de los distritos y municipios, señalando que dicho deber corresponde anualmente a los alcaldes mediante decreto expedido antes del treinta y uno (31) de octubre de cada año;

Que los citados artículos prevén en sus párrafos 4° y 5° que si el respectivo gobernador o alcalde no expide la certificación sobre categorización en el término señalado, dicha certificación será expedida por el Contador General de la Nación en el mes de noviembre;

Que se hace necesario reglamentar el procedimiento por seguir en el evento de que el Contador General de la Nación expida la certificación de categorización a los departamentos, distritos y municipios,

DECRETA:

Artículo 1°. Para efectos de la categorización que corresponde a los departamentos, distritos y municipios y en el evento de que los respectivos gobernadores y alcaldes no expidan el decreto señalado antes del 31 de octubre de cada año, conforme lo dispone la Ley 617 de 2000, el Departamento Administrativo Nacional de Estadística, DANE, y la Contraloría General de la República remitirán a la Contaduría General de la Nación la relación discriminada por departamentos, distritos y municipios de la población para el año inmediatamente anterior, así como la certificación de ingresos corrientes de libre destinación que hayan expedido a cada uno de los entes territoriales, respectivamente.

Parágrafo. La categorización expedida por el Contador General de la Nación se hará con fundamento en los rangos establecidos en la Ley 617 de 2000.

Artículo 2°. Una vez expedido el acto de categorización por parte de los departamentos, distritos y municipios dentro del término a que se refiere la Ley 617 de 2000, los gobernadores y alcaldes deberán radicar en el Ministerio del Interior para su registro, dentro de los tres días siguientes a su expedición, copia del acto mediante el cual se adoptó la categoría respectiva para el siguiente período fiscal.

En todo caso, las entidades territoriales deberán radicar a más tardar dentro de los tres (3) días siguientes al 31 de octubre de cada año en el Ministerio del Interior la información relativa a la categorización, so pena de quedar excluidas del registro respectivo.

Parágrafo 1°. En el evento de que sea el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, en ejercicio de la facultad concedida por el artículo 2° parágrafo 9° de la Ley 617 de 2000, quien certifique a un municipio, deberá igualmente enviar la información sobre categorización al Ministerio del Interior para su registro, dentro de los cuatro (4) días hábiles siguientes a su expedición.

Parágrafo 2°. Las categorías que determine el Contador General de la Nación en virtud de lo establecido en los párrafos 4° y 5° de los artículos 1° y 2° de la Ley 617 de 2000, respectivamente, deben ser radicadas en el Ministerio del Interior a más tardar dentro de los cinco primeros días del mes de diciembre.

Artículo 3°. El Ministerio del Interior consolidará la información remitida por los gobernadores, alcaldes y el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y, con fundamento en la misma, enviará a más tardar dentro de los primeros cinco (5) días del mes de noviembre de cada año, al Contador General de la Nación, la relación de los departamentos, distritos y municipios y su categoría vigente, así como los que omitieron la obligación legal de categorizarse para que dicho funcionario los categorice.

De igual manera, el Ministro del Interior dentro del mismo plazo deberá remitir la información a que se refiere el inciso anterior al Departamento Administrativo Nacional de Estadística, DANE, y a la Contraloría General de la República, para que procedan a enviar al día siguiente la documentación relacionada en el artículo 1° al Contador General de la Nación.

Artículo 4°. El Contador General de la Nación, con fundamento en la información remitida por el DANE, la Contraloría General de la República y la relación efectuada por el Ministerio del Interior, procederá a clasificar a los departamentos, distritos y municipios que no se categorizaron directamente por decreto, y certificará la categoría que les corresponde, que será publicada en el ***Diario Oficial***.

Parágrafo. En el evento de que el Contador General de la Nación no disponga de la información necesaria para efectos de clasificar al depar-

tamento, distrito o municipio dentro del término fijado para ello, se abstendrá de expedir la citada certificación, se comunicará tal hecho al ente territorial y se correrá traslado a la Procuraduría General de la Nación y a la Contraloría General de la República para lo de su competencia.

Artículo 5°. El presente decreto rige a partir de la fecha de su publicación.

Publíquese, comuníquese y cúmplase.

Dado en Bogotá, D. C., a 27 de diciembre de 2002

ÁLVARO URIBE VÉLEZ

El Ministro de Justicia y del Derecho, encargado de las funciones del Despacho del Ministro del Interior,

Fernando Londoño Hoyos.

El Ministro de Hacienda y Crédito Público,

Roberto Junguito Bonett.

DECRETO REGLAMENTARIO 2111 DE 2003

(julio 29)

Diario Oficial 45.264 del 30 de julio de 2003

Por el cual se determina el número de diputados que puede elegir cada departamento.

El Presidente de la República de Colombia, en uso de las facultades constitucionales y legales, especialmente las conferidas por los artículos 189 numeral 11 de la Constitución Política, 27 del Decreto 1222 de 1986 y 211 del Decreto 2241 de 1986, y

CONSIDERANDO:

Que el inciso 1º del artículo 299 de la Constitución Política, modificado por el artículo 16 del Acto Legislativo 1 de 2003, establece que en cada departamento habrá una corporación de elección popular que se denominará Asamblea Departamental, la cual estará integrada por siete (7) miembros para el caso de las comisarías erigidas en departamentos por el artículo 309 de la Constitución Nacional y, en los demás departamentos, por no menos de once (11) ni más de treinta y un (31) miembros;

Que el artículo 27 del Decreto-ley 1222 de 1986 establece que cada vez que un nuevo censo fuere aprobado, las bases sobre las cuales se determina el número de diputados de cada departamento se aumentarán en la misma proporción del incremento de población que de él resultare;

Que actualmente rige el Censo Nacional de Población y Vivienda efectuado el 15 de octubre de 1985 por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística, DANE, adoptado por el artículo 54 transitorio de la Constitución Política, toda vez que el censo realizado en el año 1993 no fue adoptado mediante ley de la República, tal como lo exige la Ley 79 de 1993 "por la cual se regula la realización de los Censos de Población y Vivienda en todo el territorio nacional";

Que el honorable Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso-Administrativo Sección Quinta, mediante Sentencia de Acción Pública de Nulidad en el expediente número 2363, declaró nulo el Decreto número 106 del 22 de enero de 1992, en el cual se determinaba el número de diputados a elegir por departamentos, y señaló que, a raíz de la aprobación del censo de 1985, las bases fijadas por el artículo 27 del Decreto 1222 de 1986 deben aumentarse en la proporción del incremento de la población que para cada departamento en particular arrojó dicho censo con relación al de 1964, y no la del incremento global del país;

Que según datos suministrados por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística, DANE, la población de cada departamento se incrementó entre los años 1964 y 1985 en los siguientes porcentajes:

Departamento	Porcentaje de incremento 1964-1985
Amazonas	208,26
Antioquia	64,20
Arauca	272,59
Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina	114,08
Atlántico	106,05
Bolívar	85,50
Boyacá	22,02
Caldas	23,86
Caquetá	155,03
Casanare	121,10
Cauca	41,26
Cesar	188,07
Chocó	72,42
Córdoba	72,99
Cundinamarca	34,82
Guainía	242,73
Guaviare	1.495,69
Huila	66,64
La Guajira	103,88
Magdalena	68,58
Meta	186,38
Nariño	53,79
Norte de Santander	70,91
Putumayo	209,54
Quindío	28,28
Risaralda	49,33
Santander	50,96
Sucre	80,31
Tolima	35,75
Valle del Cauca	74,68
Vaupés	150,39
Vichada	84,62

Que se hace necesario ajustar el número de diputados que integran las Asambleas Departamentales a lo dispuesto en el artículo 299 de la Constitución Política, modificado por el Acto Legislativo 1 de 2003 y al incremento de población departamental ocurrido entre los años 1964 y 1985;

Que el artículo 211 del Decreto 2241 de 1986, "por el cual se adopta el Código Electoral", dispone que el Gobierno Nacional publicará oportu-

namente el número de diputados que integran las Asambleas Departamentales,

DECRETA:

Artículo 1º. En las elecciones que se realicen el próximo 26 de octubre de 2003 cada departamento elegirá el número de diputados a las asambleas departamentales que a continuación se señala:

Departamento	Nº de diputados
Amazonas	7
Antioquia	26
Arauca	11
Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina	11
Atlántico	14
Bolívar	14
Boyacá	16
Caldas	14
Caquetá	11
Casanare	11
Cauca	13
Cesar	11
Chocó	11
Córdoba	13
Cundinamarca	16
Guainía	7
Guaviare	7
Huila	12
La Guajira	11
Magdalena	13
Meta	11
Nariño	14
Norte de Santander	13
Putumayo	11
Quindío	11
Risaralda	12
Santander	16
Sucre	11
Tolima	15
Valle del Cauca	21
Vaupés	7
Vichada	7

Artículo 2º. Remítase copia del presente decreto a la Registraduría Nacional del Estado Civil para lo de su competencia.

Artículo 3º. Este decreto rige a partir de la fecha de su promulgación.

Publíquese y cúmplase.

Dado en Bogotá, D. C., a 29 de julio de 2003.

ÁLVARO URIBE VÉLEZ

El Ministro del Interior y de Justicia,

Fernando Londoño Hoyos.

DECRETO REGLAMENTARIO 3730 DE 2003

(diciembre 19)

*por el cual se reglamenta el artículo 94 de la Ley 617 de 2000
y se dictan otras disposiciones.*

El Presidente de la República de Colombia, en ejercicio de sus facultades constitucionales y legales, en especial las que le confiere el numeral 11 del artículo 189 de la Constitución Política, en desarrollo de la Ley 617 de 2000, y

CONSIDERANDO:

Que el Congreso de la República expidió la Ley 617 de 2000, por la cual se reformó parcialmente la Ley 136 de 1994, el Decreto Extraordinario 1222 de 1986, se adicionó la Ley Orgánica de Presupuesto, el Decreto 1421 de 1993, y se dictaron otras normas tendientes a fortalecer la descentralización y la racionalización del gasto público nacional;

Que el artículo 94 de la citada ley estableció que los Contadores Generales de los Departamentos, además de las funciones propias de su cargo, deberán cumplir las funciones relacionadas con los procesos de consolidación, asesoría y asistencia técnica, capacitación y divulgación y demás actividades que el Contador General de la Nación considere necesarias para el desarrollo del Sistema Nacional de Contabilidad Pública en las entidades departamentales y municipales, en sus sectores central y descentralizado;

Que se hace necesario reglamentar los procedimientos a seguir para que los Contadores Generales de los departamentos desarrollen el Sistema Nacional de Contabilidad Pública y Control Interno Contable, en el sector central y descentralizado de las entidades departamentales y municipales,

DECRETA:

Artículo 1°. Contabilidad pública departamental. La contabilidad pública departamental está conformada, además de la contabilidad del Sector Central del departamento, por la de las entidades u organismos descentralizados territorialmente o por servicios que lo integran, y la de cualquier otra entidad que tenga a su cargo el manejo o administración de recursos del departamento y solo en lo relacionado con estos.

Artículo 2°. Contador General del departamento. Para todos los efectos del presente decreto, el Contador General del departamento es el servidor público que desempeñe dicho cargo en el sector central del departamento o quien cumpla sus veces, entendiéndose como tal la persona que lleva a cabo el desarrollo de las funciones relacionadas con la contabilidad en el sector central departamental. Dicho servidor cumplirá las funciones relacionadas con los procesos de consolidación, asesoría

y asistencia técnica, capacitación y divulgación y demás actividades necesarias para el desarrollo del Sistema Nacional de Contabilidad Pública y control interno contable, en el sector central y descentralizado de las entidades departamentales y municipales.

Artículo 3°. Funciones. El Contador General del departamento, además de las funciones propias de su cargo, deberá cumplir en relación con los procesos de consolidación, asesoría y asistencia técnica, capacitación las siguientes:

1. Llevar la contabilidad del Sector Central del departamento, de acuerdo con las normas de reconocimiento, valuación y revelación vigentes, e impartir instrucciones de carácter general a las entidades u organismos descentralizados territorialmente o por servicios que lo integran, sobre aspectos relacionados con la contabilidad pública.
2. Elaborar los estados contables del sector central del departamento y coordinar con las entidades u organismos descentralizados territorialmente o por servicios, que lo integran, los procedimientos tendientes a garantizar el proceso de consolidación que adelanta la Contaduría General de la Nación, atendiendo las normas, criterios, principios, procedimientos y plazos establecidos por esta entidad.
3. Certificar los estados contables del sector central del departamento y presentarlos al Secretario de Hacienda y al Gobernador para su correspondiente refrendación. Asimismo, remitirlos a las demás autoridades, junto con otros informes que se requieran, para los fines de su competencia.
4. Velar por el cumplimiento oportuno de los procedimientos y plazos necesarios para que los servidores públicos del sector central del departamento y los de las entidades u organismos descentralizados territorialmente o por servicios, que lo integran, reporten la información contable necesaria para su consolidación en la Contaduría General de la Nación.
5. Asesorar sobre el debido registro, consolidación y actualización del inventario general de los bienes del sector central del departamento y de las entidades u organismos descentralizados territorialmente o por servicios, que lo integran, cuando así se requiera.
6. Producir informes sobre la situación financiera económica y social y la actividad del sector central del departamento.
7. Orientar a las entidades u organismos descentralizados territorialmente o por servicios, que integran el departamento, acerca del debido cumplimiento de las normas expedidas por el Conta-

- dor General de la Nación, cuando estas lo requieran o sea necesario.
8. Propender a la implementación de sistemas de costos, en el sector central del departamento y en las entidades u organismos descentralizados territorialmente o por servicios que lo integran.
 9. Definir los procedimientos y adoptar las medidas pertinentes para obtener de las dependencias departamentales, y de los particulares que administren recursos del departamento, la información necesaria para el cumplimiento de sus funciones.
 10. Apoyar a las entidades u organismos descentralizados territorialmente o por servicios, que integran el departamento, en la organización, diseño, desarrollo y mantenimiento del sistema de información contable, financiera y presupuestal.
 11. Planear, programar y coordinar visitas de asesoría y asistencia técnica con respecto al sistema de información contable, tendientes a lograr la calidad, consistencia y razonabilidad de la información del sector central del departamento y de las entidades u organismos descentralizados territorialmente o por servicios que lo integran.
 12. Diseñar y divulgar métodos, instrumentos y procedimientos que permitan la realización del análisis financiero del sector central del departamento y de las entidades u organismos descentralizados territorialmente o por servicios, que lo integran.
 13. Realizar y divulgar estudios de carácter financiero y contable que permitan establecer estrategias de control gerencial, de gestión y de resultados, aplicables al sector central del departamento y las entidades u organismos descentralizados territorialmente o por servicios que lo integran.
 14. Coordinar la elaboración técnica de manuales e instructivos tendientes a establecer procedimientos formales para atender el proceso de reconocimiento, cuantificación, análisis y revelación de los bienes, derechos y obligaciones.
 15. Organizar, mantener y actualizar un sistema de información normativa y procedimental y dirigir el diseño y desarrollo de los flujos de información que lo alimenten, para que sirva de apoyo a la gestión financiera y contable del sector central del departamento y de las entidades u organismos descentralizados territorialmente o por servicios que lo integran.
 16. Apoyar a la Contaduría General de la Nación en los procesos de consolidación, asesoría y asistencia técnica, capacitación, divulgación y demás actividades relacionadas con el cumplimiento

de sus funciones orientadas a atender necesidades del sector central del departamento y de las entidades u organismos descentralizados territorialmente o por servicios que lo integran.

Artículo 4°. Vigencia. Este decreto rige a partir de la fecha de su publicación en el ***Díario Oficial***.

Publíquese y cúmplase.

Dado en Bogotá, D. C., a 19 de diciembre de 2003.

ÁLVARO URIBE VÉLEZ

El Ministro de Hacienda y Crédito Público,

Alberto Carrasquilla Barrera

DECRETO 3968 DE 2003

(noviembre 26)

por el cual se reglamenta parcialmente la Ley 617 de 2000.

EL Presidente de la República de Colombia, en uso de sus facultades constitucionales y legales, en especial las conferidas por el artículo 189 numeral 11 de la Constitución Política, y

CONSIDERANDO:

Que los parágrafos 4° del artículo 1° y 5° del artículo 2° de la Ley 617 de 2000 disponen que si antes del 31 de octubre de cada año el respectivo gobernador o alcalde no expiden la certificación sobre la categoría que corresponde al ente territorial para el año siguiente, dicha certificación será expedida por el Contador General de la Nación en el mes de noviembre;

Que se hace necesario reglamentar el procedimiento a seguir en los eventos que corresponda al Contador General de la Nación expedir la certificación de categorización a los departamentos, distritos y municipios, cuando estos por cualquier circunstancia han omitido tal deber,

DECRETA:

Artículo 1°. Cuando el Contador General de la Nación deba ejercer la potestad subsidiaria de categorizar los departamentos, distritos y municipios que no han procedido a ello antes del 31 de octubre de cada año, adoptará la respectiva categoría con fundamento en la última información que exista en las bases de datos de la Contaduría General de la Nación, respecto a los ingresos corrientes de libre destinación de la vigencia fiscal inmediatamente anterior, y en el Departamento Administrativo Nacional de Estadística, DANE, referente a la población para el año anterior. De tal circunstancia se comunicará al ente territorial correspondiente.

Artículo 2°. El presente decreto rige a partir de la fecha de su publicación y deroga el parágrafo del artículo 4° del Decreto 3202 del 27 de diciembre de 2002.

Publíquese, comuníquese y cúmplase.

Dado en Bogotá, D. C., a 26 de noviembre de 2004.

ÁLVARO URIBE VÉLEZ

El Ministro del Interior y de Justicia,

Sabas Pretelt de la Vega.

El Ministro de Hacienda y Crédito Público,

Alberto Carrasquilla Barrera.

DECRETO 2577 DE 2005

(julio 27)

por el cual se reglamenta el artículo 3° de la Ley 617 de 2000.

El Presidente de la República de Colombia, en ejercicio de sus facultades constitucionales y legales, en especial las conferidas por los numerales 11 y 20 del artículo 189 de la Constitución Política y el artículo 3° de la Ley 617 de 2000, y

CONSIDERANDO:

Que el artículo 3° de la Ley 617 de 2000 establece que los gastos de funcionamiento de las entidades territoriales deben financiarse con sus ingresos corrientes de libre destinación;

Que el párrafo 1° del artículo anteriormente citado definió, para los efectos de la Ley 617 de 2000, que para determinar los ingresos corrientes de libre destinación se debían excluir las rentas de destinación específica, las cuales son aquellas que la ley o acto administrativo asigna a un fin determinado;

Que la Corte Constitucional en la Sentencia C-579 de 2001 precisó el alcance de la expresión *acto administrativo* a que se refiere el comentado párrafo, al expresar que para determinar la destinación de los ingresos con destinación específica solo cubre los expedidos por las ordenanzas departamentales y los acuerdos municipales de conformidad con la ley,

DECRETA:

Artículo 1°. Para efectos del cálculo de los ingresos corrientes de libre destinación a que se refiere el artículo 3° de la Ley 617 de 2000 no se tendrá en cuenta el porcentaje establecido en la Circular Externa 110 de 2000, expedida por la Superintendencia Nacional de Salud.

Artículo 2°. El presente decreto rige a partir de la fecha de su publicación.

Publíquese y cúmplase.

Dado en Bogotá, D. C., a 27 de julio de 2005.

ÁLVARO URIBE VÉLEZ

La Viceministra General de Hacienda, encargada de las funciones del Despacho del Ministro de Hacienda y Crédito Público,

Gloria Inés Cortés Arango.

El Ministro de la Protección Social,

Diego Palacio Betancourt.

DECRETO 2721 DE 2006

(agosto 11)

por el cual se reglamentan los artículos 34 del Decreto-ley 1421 de 1993 y 58 de la Ley 617 de 2000.

El Presidente de la República de Colombia, en ejercicio de sus atribuciones constitucional y legales, en especial las conferidas por el artículo 189 numeral 11 de la Constitución Política,

CONSIDERANDO:

Que de conformidad con la organización territorial establecida por la Constitución Política, Santa Fe de Bogotá está organizada como Distrito Capital, sujeto al régimen político, fiscal y administrativo señalado por la Constitución y las leyes especiales;

Que los artículos 34 del Decreto-ley 1421 de 1993 y 58 de la Ley 617 de 2000 reconocen el pago de honorarios a los Concejales del Distrito Capital, fijando que su cuantía por cada sesión a la que concurren será igual a la remuneración mensual del Alcalde Mayor dividida por veinte (20);

Que, únicamente para efectos de la liquidación de los honorarios de los Concejales del Distrito Capital, es necesario precisar el alcance de la expresión *remuneración mensual* a que aluden los artículos 34 del Decreto-ley 1421 de 1993 y 58 de la Ley 617 de 2000;

Que de conformidad con los considerandos antes expuestos es necesario reglamentar los artículos 34 del Decreto-ley 1421 de 1993 y 58 de la Ley 617 de 2000,

DECRETA:

Artículo 1º. Únicamente para efectos de la liquidación de los honorarios de los Concejales del Distrito Capital a que aluden los artículos 34 del Decreto-ley 1421 de 1993 y 58 de la Ley 617 de 2000, la remuneración mensual del Alcalde Mayor de Bogotá está conformada por la asignación básica, los gastos de representación, la prima técnica y la doceava parte de la bonificación de dirección que el Alcalde Mayor disfrute.

Artículo 2º. Lo establecido en el presente decreto no modifica lo dispuesto en el Decreto 4353 de 2004.

Artículo 3º. El presente decreto rige a partir de la fecha de su publicación y deroga las normas que le sean contrarias.

Comuníquese, publíquese y cúmplase.

Dado en Bogotá, D. C., a 11 de agosto de 2006.

ÁLVARO URIBE VÉLEZ

El Ministro del Interior y Justicia,

Sabas Pretelt de la Vega.

DECRETO 4515 DE 2007

(noviembre 23)

por el cual se reglamenta parcialmente la Ley 617 de 2000.

El Presidente de la República de Colombia, en uso de las facultades constitucionales y legales, en especial de las que le confiere el numeral 11 del artículo 189 de Constitución Política,

DECRETA:

Artículo 1°. *Presentación de informes sobre viabilidad financiera de municipios.* Las oficinas de planeación departamental o los organismos que hagan sus veces presentarán a los gobernadores y a las asambleas departamentales respectivas un informe donde expongan la situación financiera de los municipios, el cual deberá relacionar aquellas entidades que hayan incumplido los límites de gasto dispuestos por los artículos 6° y 10 de la Ley 617 de 2000. Tal informe deberá presentarse el primer día de sesiones ordinarias correspondiente al segundo período de cada año.

Artículo 2°. *Verificación del cumplimiento de los límites al gasto.* Para la elaboración del informe de que trata el artículo anterior, las Oficinas de Planeación Departamental o los organismos que hagan sus veces tendrán en cuenta las certificaciones de cumplimiento que expidan los alcaldes municipales respecto a la vigencia inmediatamente anterior a la fecha de presentación de las mismas, las cuales deberán ser comparadas con la información proveniente de la Contaduría General de la Nación. Para tal efecto los alcaldes expedirán la certificación dentro de la semana siguiente al cierre presupuestal.

Los alcaldes acompañarán las certificaciones con información suficiente y necesaria para determinar el cumplimiento de los límites dispuestos por los artículos 6° y 10 de la Ley 617 de 2000.

Artículo 3°. *Procedimientos establecidos por el artículo 19 de la Ley 617 de 2000.* Para la verificación de la viabilidad financiera de los municipios se agotarán dos procedimientos sucesivos:

En primer lugar, y de manera obligatoria, los municipios estructurarán, durante una sola vigencia fiscal, un programa de saneamiento fiscal y financiero con el objetivo de cumplir con los límites al gasto establecidos en los artículos 6° y 10 de la Ley 617 de 2000. La ejecución del programa y el cumplimiento de los límites de que trata el artículo 1° del presente decreto deberán verificarse en el menor tiempo posible.

En segundo lugar, y vencido el plazo en que se ha debido ejecutar el programa de saneamiento fiscal y financiero sin que se haya verificado el cumplimiento de los límites mencionados, las asambleas departamentales ordenarán al correspondiente municipio la adopción de un programa

de saneamiento con el mismo objetivo y cuya duración no podrá ser superior a dos vigencias fiscales.

Parágrafo. La obligación de estructurar y ejecutar los programas de saneamiento a los que se refiere el presente artículo involucra y comprende a todas las secciones presupuestales y las correspondientes autoridades municipales.

Artículo 4°. *Programas de saneamiento fiscal y financiero de los municipios.* Los programas de saneamiento fiscal y financiero adoptados por los municipios de manera obligatoria se estructurarán en los términos del artículo 11 del Decreto 192 de 2001. La verificación del cumplimiento del programa de saneamiento fiscal y financiero corresponde a las oficinas de planeación o a los organismos que hagan sus veces.

Parágrafo. La omisión de la entidad territorial en la adopción o ejecución del programa de saneamiento a que se refiere el presente artículo no elimina la verificación del cumplimiento de los límites al gasto establecidos en los artículos 6° y 10 de la Ley 617 de 2000, como presupuesto para continuar el proceso y la consecuente adopción de los programas de saneamiento de que tratan los artículos siguientes.

Artículo 5°. *Diseño y orden de adopción de programas de saneamiento fiscal y financiero obligatorios a instancias de las asambleas departamentales.* Las asambleas departamentales ordenarán la adopción de programas de saneamiento fiscal y financiero a los municipios que, a pesar de haber adoptado un programa en los términos del artículo anterior, incumplan con los límites de que tratan los artículos 6° y 10 de la Ley 617 de 2000. Para tal efecto, la Oficina de Planeación Departamental o el organismo que haga sus veces estructurará los proyectos de programas de saneamiento mediante la fijación de un marco general para cada municipio. Tales proyectos serán presentados y sometidos a consideración de las asambleas departamentales en conjunto con el informe de que trata el artículo 1° del presente decreto.

Las asambleas departamentales expedirán las correspondientes ordenanzas que establezcan la adopción de los programas de saneamiento fiscal y financiero antes de vencerse el periodo de sesiones dentro del cual les presentaron los proyectos respectivos.

Parágrafo. En presencia del incumplimiento de los límites de gasto, la omisión de las gobernaciones o las asambleas departamentales en el diseño y la orden de adopción de los programas de saneamiento correspondiente no exime a los municipios del cumplimiento de los límites durante las dos vigencias en que ha debido estructurarse y ejecutarse el correspondiente programa, como presupuesto para determinar la viabilidad financiera del municipio.

Artículo 6°. *Adopción de los programas de saneamiento fiscal y financiero ordenados por las asambleas departamentales.* Los programas de saneamiento ordenados por las asambleas departamen-

tales deberán ser adoptados por los municipios dentro de los dos meses siguientes a la expedición de las ordenanzas de que trata el artículo anterior, sin perjuicio de la expedición de los actos administrativos a que haya lugar en cabeza de las autoridades municipales en consideración a las particulares medidas que se hayan establecido en el correspondiente programa de saneamiento.

Parágrafo. La omisión de las autoridades locales respecto a la adopción y ejecución del programa ordenado por la asamblea departamental no elimina la verificación del cumplimiento de los límites al gasto durante las vigencias que haya establecido la corporación administrativa departamental, como presupuesto para continuar el procedimiento y la verificación de la viabilidad financiera de la respectiva entidad territorial.

Artículo 7°. Acceso a apoyos financieros de la Nación. Las entidades territoriales que se encuentren en situación de incumplimiento de las disposiciones establecidas en la Ley 617 de 2000 podrán acceder a apoyos financieros de la Nación siempre que adopten y cumplan programas de saneamiento fiscal y financiero en los términos del Decreto 192 de 2001 y las normas que lo modifiquen o adicionen. Lo anterior sin perjuicio de la aplicación del artículo 19 de la Ley 617 en los términos desarrollados en el presente decreto.

Artículo 8°. Vigencia. El presente decreto rige a partir de la fecha de su publicación.

Publíquese y cúmplase.

Dado en Bogotá, D. C., a 23 de noviembre de 2007.

ÁLVARO URIBE VÉLEZ

El Ministro de Hacienda y Crédito Público,

Oscar Iván Zuluaga Escobar.

DECRETO 666 DE 2008

(marzo 4)

por el cual se fijan los límites máximos salariales de los Gobernadores y Alcaldes y se dictan disposiciones en materia prestacional.

El Presidente de la República de Colombia, en desarrollo de sus atribuciones constitucionales y legales, en especial de las previstas en la Ley 4ª de 1992,

DECRETA:

Artículo 1°. El monto máximo que podrán autorizar las Asambleas Departamentales y los Concejos Municipales y Distritales como salario mensual de los Gobernadores y Alcaldes estará constituido por la asignación básica mensual y los gastos de representación y en ningún caso podrán superar el límite máximo salarial mensual, fijado en el presente decreto.

El salario mensual de los Contralores y Personeros Municipales y Distritales no podrá ser superior al ciento por ciento (100%) del salario mensual del Gobernador o Alcalde.

Artículo 2°. A partir del 1° de enero del año 2008 y atendiendo la categorización establecida en la Ley 617 de 2000, el límite máximo salarial mensual que deberán tener en cuenta las Asambleas Departamentales para establecer el salario mensual del respectivo Gobernador será:

CATEGORÍA	LÍMITE MÁXIMO SALARIAL MENSUAL
ESPECIAL	\$9,677.742
PRIMERA	\$8,200.067
SEGUNDA	\$7,884.680
TERCERA	\$6,784.276
CUARTA	\$6,784.276

Artículo 3°. A partir del 1° de enero del año 2008 y atendiendo la categorización establecida en la Ley 617 de 2000, el límite máximo salarial mensual que deberán tener en cuenta los Concejos Municipales y Distritales para establecer el salario mensual del respectivo Alcalde será:

CATEGORÍA	LÍMITE MÁXIMO SALARIAL MENSUAL
ESPECIAL	\$9,677.742
PRIMERA	\$8,200.067
SEGUNDA	\$5,927.188
TERCERA	\$4,754.549
CUARTA	\$3,977.378
QUINTA	\$3,203.321
SEXTA	\$2,420.228

Artículo 4°. El límite máximo salarial mensual del Alcalde Mayor de Bogotá, D. C., será nueve millones seiscientos setenta y siete mil setecientos cuarenta y dos pesos (\$9'677.742).

Artículo 5°. El valor y las condiciones para el otorgamiento de los viáticos en las comisiones de servicios de los Gobernadores y Alcaldes corresponderá a lo establecido por el Gobierno Nacional para los empleados públicos de la Rama Ejecutiva del Orden Nacional. Para estos últimos se tendrá en cuenta, igualmente, lo señalado en la Ley 136 de 1994 y demás normas que la modifiquen o reglamenten.

Artículo 6°. La bonificación de dirección para los Gobernadores y Alcaldes continuará reconociéndose en los mismos términos y condiciones a que se refiere el Decreto 4353 de 2004, y las demás normas que lo modifiquen o adicionen.

Artículo 7°. Ninguna autoridad podrá establecer o modificar el régimen salarial establecido en el presente decreto, en concordancia con lo establecido en los artículos 10 y 12 de la Ley 4ª de 1992. Cualquier disposición en contrario carecerá de efectos y no creará derechos adquiridos.

Artículo 8°. El presente decreto rige a partir de la fecha de su publicación, deroga el Decreto 626 de 2007 y surte efectos fiscales a partir del 1° de enero del año 2008 con excepción de lo previsto en el artículo 5° de este decreto.

Publíquese y cúmplase.

Dado en Bogotá, D. C., a 4 de marzo de 2008.

ÁLVARO URIBE VÉLEZ

El Ministro del Interior y de Justicia,

Carlos Holguín Sardi.

El Ministro de Hacienda y Crédito Público,

Óscar Iván Zuluaga Escobar.

El Director del Departamento Administrativo de la Función Pública,

Fernando Grillo Rubiano.

**SENTENCIAS
DE LA CORTE CONSTITUCIONAL
Y CONCEPTOS
DEL CONSEJO DE ESTADO**

1. SENTENCIA C-540 DE 2001

(mayo 22)

Magistrado Ponente

JAIME CÓRDOBA TRIVIÑO

RESUELVE:

Primero. Declarar **exequible** la Ley 617 de 2000 en los términos expuestos en la parte motiva y solo por el cargo de vicios de trámite en su formación al haber sido aprobada en primer debate en la Comisión Primera y no en la Comisión Cuarta de cada Cámara.

Segundo. Declararse **inhibida** en los términos señalados en la parte motiva de esta Sentencia para pronunciarse de fondo frente a la inconstitucionalidad de la Ley 617 de 2000 por vulneración del principio de unidad de materia.

Tercero. Declarar **exequibles** los artículos 3º, 4º, 5º, 6º, 7º, 8º, 9º, 10, 11, 13, 14, 52, 53, 54, 55, 56, 89, 91, 92 y 93 de la Ley 617 de 2000 por las razones expuestas en la parte motiva y exclusivamente por el cargo de violación de los requisitos constitucionales para la aprobación de leyes orgánicas.

Cuarto. Declarar **exequible** el artículo 95 de la Ley 617 de 2000 por las razones expuestas en la parte motiva, en cuanto se trata de una norma de carácter ordinario.

Quinto. Declarar **exequible** el artículo 13 de la Ley 617 de 2000 por las razones expuestas en la parte motiva en relación con el cargo de violación de los artículos 347, 352, 300-5 y 313-5 de la Constitución Política, **salvo la expresión “proporcionalmente a todas las secciones que conforman” del citado artículo 13 que se declara inexequible.**

Sexto. Declararse **inhibida** en los términos señalados en la parte motiva de esta Sentencia para pronunciarse de fondo frente a la constitucionalidad de los artículos 19, 21, 81 y artículo transitorio de la Ley 617 de 2000 por ausencia de cargos de inconstitucionalidad en la demanda.

Séptimo. Declarar **exequible** el artículo 14 de la Ley 617 de 2000 en los términos expuestos en la parte motiva por el cargo de vulneración de los artículos 210 y 336 de la Constitución Política, **salvo la expresión “a las Empresas Prestadoras de Servicios de Salud” del señalado artículo 14 que se declara inexequible.**

Octavo. Declarar **exequible** el artículo 71 de la Ley 617 de 2000, en los términos expuestos en la parte motiva de esta Sentencia por el cargo de vulneración del artículo 53 de la Constitución Política.

Noveno. Declarar **exequible** el artículo 20 de la Ley 617 de 2000, en los términos expuestos en la parte motiva en relación con el cargo de vulneración del principio de igualdad.

Décimo. Declarar la **exequibilidad condicionada** del artículo 32 de la Ley 617 de 2000, en el sentido de que la incompatibilidad especial de 24 meses allí señalada no se aplica al gobernador que se inscriba como candidato a Senador, Representante a la Cámara o Presidente de la República, por tratarse de situaciones ya reguladas por los artículos 179-2 y 197 de la Constitución Política.

Décimo Primero. Declarar la **exequibilidad condicionada** del artículo 39 de la Ley 617 de 2000, en el sentido de que la incompatibilidad especial de 24 meses que allí se establece no se aplica al alcalde municipal o distrital que se inscriba como candidato a Presidente de la República por ser una situación ya regulada en el artículo 197 de la Constitución Política.

2. SENTENCIA C-579 DE 2001

(junio 5)

Magistrado Ponente

Dr. EDUARDO MONTEALEGRE LYNNETT

RESUELVE:

Primero. DECLARARSE INHIBIDA, en los términos de la parte motiva de esta providencia, para pronunciarse de fondo sobre la acusación de inconstitucionalidad presentada contra la Ley 617 de 2000 por violación del principio de unidad de materia.

Segundo. DECLARARSE INHIBIDA, por la razón señalada en la parte motiva, para pronunciarse sobre la constitucionalidad del artículo 40 de la Ley 617 de 2000.

Tercero. ESTARSE A LO RESUELTO en la sentencia C-540 de 2001 en lo relativo al cargo por vicios de trámite en el procedimiento de formación de la Ley 617 de 2000.

Cuarto. ESTARSE A LO RESUELTO en la misma sentencia C-540/01 sobre la constitucionalidad condicionada del artículo 39 demandado, y sobre la exequibilidad del artículo 95 de la Ley 617 de 2000.

Quinto. Declarar **EXEQUIBLES** los artículos 1 y 2 de la Ley 617 de 2000, únicamente por los cargos estudiados en esta providencia.

Sexto. Declarar **EXEQUIBLES** los artículos 15, 16, 17 y 19 de la Ley 617 de 2000, únicamente por los cargos estudiados en esta providencia.

Séptimo. Declarar **EXEQUIBLES** los artículos 3 al 11 de la Ley 617 de 2000, salvo las siguientes expresiones:

- a) la frase “o acto administrativo” contenida en el primer inciso del párrafo primero del artículo 3º, cuya constitucionalidad se **condicionará** en el sentido de que solo cobija aquellos actos administrativos válidamente expedidos por las corporaciones públicas del nivel territorial –Asambleas y Concejos–, de conformidad con lo dispuesto en la parte motiva de esta providencia;
- b) los literales a), h) y j) del Parágrafo 1º del artículo 3º, que serán declarados **INEXEQUIBLES**.

Octavo. Declarar **EXEQUIBLE** el artículo 22 de la Ley 617 de 2000, por los cargos estudiados en esta sentencia.

Noveno. Declarar **EXEQUIBLE** el artículo 85 de la Ley 617 de 2000, por los cargos analizados en esta providencia.

3. SENTENCIA C-585 DE 2001

(junio 6)

Magistrado Ponente

Dr. ALFREDO BELTRÁN SIERRA.

RESUELVE:

Primero: DECLARASE INHIBIDA para pronunciarse sobre el cargo de “indebida acumulación de materias en un mismo proyecto”, propuesto en la demanda D-3270, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

Segundo: ESTESE A LO RESUELTO en la sentencia C-540 de 22 de mayo de 2001.

4. SENTENCIA C-778 DE 2001

(julio 25)

Magistrado Ponente

Dr. JAIME ARAÚJO RENTERÍA

RESUELVE:

Primero: Declararse inhibida para emitir pronunciamiento de fondo sobre el artículo 70 de la ley 617 de 2000, por carencia actual de objeto.

Segundo: Declarar **INEXEQUIBLE** el parágrafo 3 del artículo 75 de la ley 617 de 2000.

Tercero: Estarse a lo resuelto en la sentencia C-540 de 2001, en cuanto declaró exequible el artículo 95 de la ley 617 de 2000.

Cuarto: Declarar **EXEQUIBLE** el artículo 96 de la ley 617 de 2000, pero únicamente en el aparte que deroga los artículos 96 y 106 del decreto 1421 de 1993, por no violar el principio de unidad de materia.

5. SENTENCIA C-837 DE 2001

(agosto 9)

Magistrado Ponente

Dr. JAIME ARAÚJO RENTERÍA

RESUELVE:

Primero: Declarar **EXEQUIBLES** los artículos 10, 11, 30, 31, 32, 33, 34, 35, 36, 37, 38, 39, 40, 41, 42, 43, 44, 45, 46, 47, 48, 49, 50, 51, 52, 53, 54, 55, 56, 57, 58, 59, 60, incluido el título de la ley 617 de 2000, en relación con el cargo por violación del principio de unidad de materia.

Segundo: Declarar **EXEQUIBLE** el artículo 52 en relación con los cargos estudiados en esta providencia, salvo los literales a), h) y j), que se declaren **INEXEQUIBLES**, de la ley 617 de 2000.

Tercero: Declarar **EXEQUIBLES** los artículos 53, 54 y 55 de la ley 617 de 2000 por los cargos estudiados en esta sentencia.

Cuarto: Declarar **EXEQUIBLE** el artículo 89 de la ley 617 de 2000 por las razones expuestas en la parte motiva, en relación con el cargo de violación del artículo 287 de la Constitución.

Quinto: Declarar **EXEQUIBLE** el artículo 90 de la ley 617 de 2000, salvo la expresión "autorización del Ministerio de Hacienda y Crédito Público y la", por las razones expuestas en la parte motiva, en razón de ser violatorio de los artículos 287, 300-9 y 313-3 de la Carta.

Sexto: Declarar **EXEQUIBLE** el artículo 28 de la ley 617 de 2000 por las razones expuestas en la parte motiva, en relación con los cargos de violación de los artículos 1, 121, 287 y 300-7 de la Carta Política.

Séptimo: Declarar la **INHIBICIÓN** para pronunciarse de fondo frente a la inconstitucionalidad del artículo 58 de la ley 617 de 2000, en los términos señalados en la parte motiva.

Octavo: Declarar **EXEQUIBLE** el artículo 59 de la ley 617 de 2000, por las razones expuestas en la parte motiva y exclusivamente por el cargo de violación del artículo 324 de la Constitución.

Noveno: Declarar **EXEQUIBLE** el artículo 56 de la ley 617 de 2000 en los términos expuestos en la parte motiva por el cargo de vulneración de los artículos 210 y 336 de la Carta Política, salvo la expresión "**las empresas Prestadoras del Servicio de Salud**" del señalado artículo 56, que se declara **INEXEQUIBLE**.

Décimo: Estar a lo resuelto en la sentencia C-540 de 2001 en lo relativo al cargo por vicios de trámite de los artículos 91, 92 y 93 de la ley 617 de 2000.

Undécimo: Declarar **EXEQUIBLE** el artículo 21 de la ley 617 de 2000 por las razones expuestas en la parte motiva en relación con el cargo de violación de los artículos 119, 267 y 272 de la Constitución.

Duodécimo: Declarar **EXEQUIBLES** los artículos 53, 54, 55, 56, 57, 58, 59 y 60 de la ley 617 de 2000 por las razones expuestas en la parte motiva, y exclusivamente por el cargo de violación del artículo 322 de la Carta Política. Igualmente, declarar **EXEQUIBLE** el artículo 52 de la ley 617 de 2000, salvo en lo dispuesto en el numeral 2° de la parte resolutive de esta sentencia.

Decimotercero: Declarar la **INHIBICIÓN** para pronunciarse de fondo frente a la inconstitucionalidad del artículo 96 de la ley 617 de 2000, por ineptitud sustancial de la demanda.

6. SENTENCIA C-838 DE 2001

(agosto 9)

Magistrado Ponente

Dr. MARCO GERARDO MONROY CABRA

RESUELVE:

Primero. ESTARSE a lo resuelto en la Sentencia C-837 de 2001, en relación con la exequibilidad de los artículos 30, 31, 33, 34, 35, 36, 37, 38, 40, 41, 42, 43, 44, 45, 46, 47, 48, 49, 50 y 51 de la Ley 617 de 2000, únicamente en relación con el cargo de unidad de materia.

Segundo. ESTARSE a lo resuelto en la Sentencia C-540 de 2001, en relación con la exequibilidad de los artículos 32 y 39 de la Ley 617 de 2000.

Tercero. INHIBIRSE de emitir pronunciamiento de fondo respecto de la constitucionalidad del artículo 70 de la Ley 617 de 2000, por las razones expuestas en el numeral 2º de la parte considerativa de esta providencia.

7. SENTENCIA C-868 DE 2001

(agosto 15)

Magistrado Ponente

Dr. JAIME ARAÚJO RENTERÍA

RESUELVE:

ESTARSE A LO RESUELTO en la sentencia C-837 de agosto 9 de 2001, mediante la cual se declaró exequible el artículo 21 de la ley 617 de 2000.

8. SENTENCIA C-896 DE 2001

(agosto 22)

Magistrado Ponente

Dr. MARCO GERARDO MONROY CABRA

RESUELVE:

Primero. Declarar **EXEQUIBLE** la expresión "las demás disposiciones que le sean contrarias", contenida en el artículo 96 de la Ley 617 de 2000, pero exclusivamente respecto del cargo analizado en la parte considerativa de esta providencia.

Segundo. ESTARSE A LO RESUELTO en la Sentencia C-579 de 2001, que declaró exequibles los artículos 10 y 11 de la Ley 617 de 2000.

Tercero. ESTARSE A LO RESUELTO en la Sentencia C-837 de 2001, que declaró exequible el artículo 53 de la Ley 617 de 2000.

9. SENTENCIA C-920 DE 2001

(agosto 29)

Magistrado Ponente

Dr. RODRIGO ESCOBAR GIL

RESUELVE:

Primero: Declarase la **INEXEQUIBILIDAD** del artículo transitorio de la Ley 617 de 2000.

10. SENTENCIA C-950 DE 2001

(septiembre 5)

Magistrado Ponente

Dr. JAIME CÓRDOBA TRIVIÑO

RESUELVE:

Declarar **EXEQUIBLE** la expresión “96 y 106 del Decreto 1421 de 1993” contenida en el artículo 96 de 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 normas tendientes a fortalecer la descentralización, y se dictan normas para la racionalización del gasto público nacional”.

11. SENTENCIA C-952 DE 2001

(septiembre 5)

Magistrado Ponente

Dr. JAIME CÓRDOBA TRIVIÑO

RESUELVE:

Primero. Declarar **EXEQUIBLE** la parte demandada del artículo 37 de la Ley 617 de 2000, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

Segundo. Declararse **INHIBIDA** para decidir sobre los demás contenidos normativos demandados de la norma acusada, por ausencia de concepto de la violación constitucional.

12. SENTENCIA C-975 DE 2001

(septiembre 12)

Magistrado Ponente

Dr. JAIME CÓRDOBA TRIVIÑO

RESUELVE:

ESTESE A LO RESUELTO por la Corte en Sentencia C-837 del nueve (9) de agosto de 2001.

13. SENTENCIA C-997 DE 2001

(septiembre 19)

Magistrado Ponente

Dr. JAIME CÓRDOBA TRIVIÑO

RESUELVE:

Primero. En relación con la demanda presentada contra la Ley 617 de 2000 por vicios de procedimiento en su formación, **ESTARSE A LO RESUELTO** en la Sentencia C-540 de 2001.

Segundo. En relación con la demanda presentada contra los artículos 53, 54, 55 y 56 de la ley 617 de 2000, por violación al régimen de autonomía del Distrito Capital, **ESTARSE A LO RESUELTO** en la Sentencia C-579 de 2001 y a la Sentencia C-837 de 2001, en lo que respecta concretamente al artículo 56.

Tercero. En relación con la demanda presentada contra el artículo 71 de la Ley 617 de 2000, por violación de los derechos laborales de los servidores públicos de las entidades territoriales, **ESTARSE A LO RESUELTO** en la Sentencia C-540 de 2001.

14. SENTENCIA C-998 DE 2001

(septiembre 19)

Magistrada Ponente

Dra. CLARA INÉS VARGAS HERNÁNDEZ

RESUELVE:

ESTARSE A LO RESUELTO en la sentencia C-952 del 5 de septiembre de 2001, que declaró EXEQUIBLE el artículo 37 de la Ley 617 de 2000, en lo acusado.

15. SENTENCIA C-1027 DE 2001

(septiembre 26)

Magistrado Ponente

Dr. ÁLVARO TAFUR GALVIS

RESUELVE:

ESTARSE A LO RESUELTO en la Sentencia C-540 de 22 de mayo de 2001 en cuanto declaró la **INEXEQUIBILIDAD** de la expresión “a las Empresas Prestadoras de Servicios de Salud” contenida en el artículo 14 de la Ley 617 de 2000.

16. SENTENCIA C-1052 DE 2001

(octubre 4)

Magistrado Ponente

Dr. MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA

RESUELVE:

Declararse **INHIBIDA** para pronunciarse sobre la constitucionalidad del artículo 51 de la Ley 617 de 2000 “por la cual se reforma parcialmente la Ley 136 de 1994, el Decreto Reglamentario 1222 de 1986, se adiciona la ley orgánica del 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”.

17. SENTENCIA C-1098 DE 2001

(octubre 18)

Magistrado Ponente

MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA

RESUELVE:

Prímero. Declarar la **INEXEQUIBILIDAD** del párrafo 3° del artículo primero y del párrafo 4° del artículo segundo de la Ley 617 de 2000.

Segundo. Declarar la **EXEQUIBILIDAD** del literal f) del artículo 61 de la Ley 617 de 2000.

Tercero. Declarar la **EXEQUIBILIDAD** del artículo 67 de la Ley 617 de 2000, en la parte demandada, bajo el entendido de que el control atribuido a las entidades financieras sólo comprende acceder a información respecto del cumplimiento de los acuerdos de reestructuración por parte de las entidades territoriales, con el consecuente deber de comunicar a las autoridades competentes acerca de los incumplimientos identificados.

Cuarto. Declararse **INHIBIDA** para proferir fallo de fondo respecto de la exequibilidad del artículo 80 de la Ley 617 de 2000.

18. SENTENCIA C-1105 DE 2001

(octubre 24)

Magistrado Ponente

Dr. EDUARDO MONTEALEGRE LYNNETT

RESUELVE:

Primero: Declarar **EXEQUIBLE** la Ley 617 de 2000, pero únicamente en relación con el cargo estudiado, conforme a lo señalado en el fundamento 17 de esta providencia.

Segundo: En relación con los cargos formulados en la demanda del expediente D-3499 contra los artículos 4º, 5º, 6º, 7º, 8º, 9º (parcial), 10, 11 (parcial), **ESTARSE A LO RESUELTO** en la sentencia C-579 de 2001.

Tercero: En relación con el cargo formulado en la demanda del expediente D-3499 contra el artículo 14 y contra el artículo 95 de la Ley 617 de 2000, **ESTARSE A LO RESUELTO** en la sentencia C-540 de 2001.

Cuarto: En relación con los cargos formulados en la demanda del expediente D-3510 contra los artículos 1 (parcial), 2 (parcial) de la Ley 617 de 2000, así como el cargo formulado por la demanda D-3499 contra el artículo 2 parágrafo 4, de esa misma ley, **ESTARSE A LO RESUELTO** en la sentencia C-1098 de 2001.

Quinto: En relación con los cargos formulados en la demanda del expediente D-3510 contra la expresión "las entidades financieras acreedoras vigiladas por la Superintendencia Bancaria y la Contraloría General de la República harán control al cumplimiento de los acuerdos de reestructuración" del inciso primero del artículo 67 de la ley 617 de 2000, **ESTARSE A LO RESUELTO** en la sentencia C-1098 de 2001.

Sexto: En relación con los cargos formulados en la demanda del expediente D-3510 contra el párrafo transitorio del artículo 21 de la Ley 617 de 2000, **ESTARSE A LO RESUELTO** en la sentencia C-837 de 2001.

Séptimo: En relación con los cargos formulados en la demanda del expediente D-3510 contra el artículo único transitorio de la Ley 617 de 2000, **ESTARSE A LO RESUELTO** en la sentencia C-920 de 2001.

Octavo: **INHIBIRSE** de conocer de la acusación parcial contra el artículo 14 de la Ley 617 de 2000, por ineptitud de la demanda.

Noveno: Declarar **EXEQUIBLE** el aparte acusado del artículo 24 de la Ley 617 de 2000, que literalmente dice: "En los municipios en donde no exista contraloría municipal, el personero ejercerá las funciones de veedor del tesoro público", con excepción de la expresión "en donde no exista contraloría municipal", que es declarada **INEXEQUIBLE**.

Décimo: Declarar **EXEQUIBLE** el aparte acusado del artículo 49 de la Ley 617 de 2000, que literalmente dice "parientes dentro del segundo (2º) grado de consanguinidad, primero (1º) de afinidad o primero (1º) civil, no podrán ser designados funcionarios del respectivo departamento, distrito o municipio, o de sus entidades descentralizadas", pero únicamente por no violar el artículo 126 de la Constitución.

Décimo primero: Declarar **EXEQUIBLE** la expresión acusada "el Ministerio de Hacienda y Crédito Público", del inciso primero del artículo 67 de la Ley 617 de 2000.

Duodécimo: Declarar **EXEQUIBLE** el aparte acusado del inciso 2º del artículo 67 de la Ley 617 de 2001, que literalmente dice: "En caso de incumplimiento, la Contraloría General de la República abrirá juicios fiscales a los responsables de dicho incumplimiento", pero bajo el entendido de que deben reunirse los requisitos previstos para ello en la Constitución y en la ley, en cuanto a la posible existencia de un deterioro patrimonial de la entidad territorial y cuando la Contraloría General ejerza el control fiscal de manera excepcional con respecto a los fiscos de las entidades territoriales.

19. SENTENCIA C-1112 DE 2001

(septiembre 26)

Magistrado Ponente

Dr. ÁLVARO TAFUR GALVIS

RESUELVE:

Primero. ESTARSE A LO RESUELTO en la sentencia C-579 y C-1098 de 2001 en relación con los artículos 1 y 2 de la Ley 617 de 2000.

Segundo. Declarar **EXEQUIBLE** los artículos 3,4,5,6,7,8,9 (parágrafo), 10 y 11 (parágrafo) de la Ley 617 de 2000, por el cargo de presunta violación del principio de igualdad. Asimismo, **ESTARSE A LO RESUELTO** en la Sentencia C-579 de 2001, por los cargos allí analizados.

Tercero. Declarar **EXEQUIBLE** el artículo 14 de la Ley 617 de 2000, por el cargo de presunta violación del principio de igualdad. Asimismo, **ESTARSE A LO RESUELTO** en la Sentencia C-540 de 2001, por los cargos allí analizados.

20. SENTENCIA C-1258 DE 2001

(noviembre 29)

Magistrado Ponente

Dr. JAIME CÓRDOBA TRIVIÑO

RESUELVE:

Declarar **Exequibles** los apartes acusados del inciso primero del artículo 49 de la Ley 617 de 2000, excepto la expresión "nombrar" cuya exequibilidad se condiciona en el entendido que gobernadores y alcaldes distritales y municipales sí pueden nombrar a los representantes de los departamentos, distritos y municipios "en juntas o consejos directivos de las entidades del sector central o descentralizado del correspondiente departamento, distrito o municipio".

21. SENTENCIA C-309 DE 2002

(abril 30)

Magistrado Ponente

Dr. EDUARDO MONTEALEGRE LYNNETT

RESUELVE:

Declarar **EXEQUIBLE**, pero únicamente por el cargo estudiado, el inciso tercero del artículo 91 de la Ley 617 de 2000, que literalmente dice: *"Se exceptúan de esta disposición los gastos para la prestación de los servicios de salud, los de las Fuerzas Armadas y los del Departamento Administrativo de Seguridad, DAS."*

22. SENTENCIA C-313 DE 2002

(abril 30)

Magistrado Ponente

Dr. MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA

RESUELVE:

Declarar la **EXEQUIBILIDAD** del artículo 23 de la Ley 617 de 2000 “por la cual se reforma parcialmente la Ley 136 de 1994, el Decreto Reglamentario 1222 de 1986, se adiciona la ley orgánica del 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”.

23. SENTENCIA C-320 DE 2002

(mayo 2)

Magistrado Ponente

Dr. ALFREDO BELTRÁN SIERRA

RESUELVE:

Declarar **EXEQUIBLE** el artículo 89 de 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”, en relación con el cargo de violación del artículo 13 de la Constitución.

24. SENTENCIA C-459 DE 2002

(junio 12)

Magistrado Ponente

Dr. JAIME CÓRDOBA TRIVIÑO

RESUELVE:

Declarar **exequible**, por los cargos estudiados en esta sentencia, el artículo 92 de la Ley 617 de 2000.

25. SENTENCIA C-664 DE 2002

(agosto 13)

Magistrado Ponente:

Dr. JAIME CÓRDOBA TRIVIÑO

RESUELVE:

Primero. Inhibirse para emitir pronunciamiento de fondo en relación con los apartes del artículo 91 de la Ley 617 de 2000 que hacen referencia al *"crecimiento anual de los gastos por adquisición de bienes y servicios"* de los órganos y entidades señalados en dicho artículo.

Segundo. Declarar exequible el artículo 91 de la Ley 617 de 2000 en lo que hace referencia a los límites de crecimiento del *"rubro de viáticos y gastos de viaje"* en las entidades y organismos señalados en dicho artículo.

26. SENTENCIA C-671 DE 2004

(julio 13)

Magistrado Ponente:

Dr. JAIME CÓRDOBA TRIVIÑO

RESUELVE:

Primero. INHIBIRSE por ineptitud sustancial de la demanda para pronunciarse de fondo en relación con la primera parte del numeral 5 del artículo 33 de la Ley 617 de 2000.

Segundo. Declarar EXEQUIBLE, por los cargos analizados, la parte final del numeral 5 del artículo 33 de la Ley 617 de 2003, que señala: *"Asimismo, quien esté vinculado entre sí por matrimonio o unión permanente o parentesco dentro del tercer grado de consanguinidad, segundo de afinidad o único civil, y se inscriba por el mismo partido o movimiento político para elección de cargos o de corporaciones públicas que deban realizarse en el mismo departamento en la misma fecha"*.

27. SENTENCIA C-179 DE 2005

(marzo 1°)

Magistrado Ponente:

Dr. MARCO GERARDO MONROY CABRA

RESUELVE:

Declarar **EXEQUIBLES** las expresiones "*empleados o contratistas*" y "*en el respectivo municipio*", contenidas en el artículo 41 de la Ley 617 de 2000, que adicionó el artículo 45 de la Ley 136 de 1994.

28. SENTENCIA C-604 DE 2006

(agosto 1°)

Magistrado Ponente:

Dr. JAIME ARAÚJO RENTERÍA

RESUELVE:

Primero : Declarar **EXEQUIBLES** las expresiones "*el cargo de*" contenida en el artículo 43 y "*del cargo*" contenida en el artículo 48, ambos de la ley 617 de 2000, por los cargos analizados.

29. CONCEPTO DEL CONSEJO DE ESTADO

SALA DE CONSULTA Y SERVICIO CIVIL

Consejero Ponente:

Dr. AUGUSTO TREJOS JARAMILLO

Bogotá, D. C., dos (2) de octubre de dos mil tres (2003).

Radicación número: 1.532

Referencia: Diputados. Prestaciones sociales.

El señor Ministro del Interior y de Justicia, por solicitud del Gobernador del Departamento del Tolima, consulta a la Sala acerca de la viabilidad del pago de prestaciones sociales a los diputados, con ocasión de la expedición de la ley 617 del 2000. Al respecto pregunta:

"1. ¿Teniendo en cuenta que la Ley 617 de 2000 regula la remuneración de los diputados, obviando su régimen prestacional, en aplicación del parágrafo 1 del artículo 29 de la referida disposición, se podría deducir que dichos servidores públicos no tienen derecho al pago de prestaciones sociales?"

2. En el evento de que los diputados tengan derecho al pago de prestaciones sociales, ¿se aplicaría la normatividad señalada en la Ley 6a. de 1945 y en el Código de Régimen Departamental tal como se afirma en el concepto 1234 del 3 de febrero de 2000, proferido por esa honorable Corporación?"

CONSIDERACIONES

El Decreto 2767 del 1945 previó que, con las excepciones en él contenidas, los empleados y obreros de un departamento, intendencia, comisaría o municipio tienen derecho a la totalidad de las prestaciones establecidas en los artículos 17 de Ley 6a. de 1945 y 11 del Decreto 1660 del mismo año para los empleados y obreros de la Nación.

La Ley 6ª de 1945 fue expedida, en principio, para regular el régimen prestacional de servidores públicos del orden nacional. El artículo 22 de esta ley dispuso que: "El Gobierno, teniendo en cuenta la condición económica de los respectivos Departamentos, Intendencias, Comisarias y Municipios, señalará por medio de decretos las prestaciones que hayan de pagar a los empleados y obreros correspondientes."

Fue así como se dictó el decreto 2767 de 1945, que en su artículo 1º precisó que los empleados de los referidos órdenes tendrían derecho a la totalidad de las prestaciones señaladas en el artículo 17 de la Ley 6ª de 1945.

La Ley 48 de 1962 y el decreto 1723 de 1964 disponían:

"ARTÍCULO 7o. Los miembros del Congreso y de las Asambleas Departamentales gozarán de las mismas prestaciones e indemnizaciones sociales consagradas para los servidores públicos en la Ley 6a. de 1945²⁵ y demás disposiciones que la adicionen o reformen". (Ley 48 de 1962).

"ARTÍCULO 6o. Los Diputados a las Asambleas Departamentales tendrán derecho a las mismas prestaciones e indemnizaciones sociales consagradas para los servidores públicos en la Ley 6a. de 1945, y demás disposiciones que la adicionen o reformen, en las mismas condiciones señaladas para los miembros del Congreso en el presente decreto. El seguro por muerte de los Diputados se reconocerá y liquidará como el de los trabajadores oficiales". (Decreto 1723 de 1964).

Con la reforma de 1968 la Ley 6ª de 1945 dejó de tener aplicabilidad para los servidores públicos del orden nacional y, por tanto, su aplicación quedó restringida a los empleados del orden territorial.

²⁵ LEY 6a. DE 1945, "ARTÍCULO 17. Los empleados y obreros nacionales de carácter permanente gozarán de las siguientes prestaciones: a). Auxilio de cesantía ... b). Pensión vitalicia... c) Pensión de invalidez... d) Seguro por muerte ... e) Auxilio por enfermedad... f) Asistencia médica... g) Los gastos indispensables del entierro ...".

La Ley 5a. de 1969 estableció, para efectos del artículo 29 de la Ley 6a. de 1945, que a los periodos en que se hayan devengado asignaciones por servicios prestados a la Nación, en ejercicio de cargos como el de Diputado a la Asamblea se acumularán los lapsos de servicio oficial o semioficial (art. 3o.), y que los miembros de dichas corporaciones *“gozarán de las mismas prestaciones e indemnizaciones sociales consagradas para los servidores públicos en la ley 6a. de 1945”*. (Art. 4o.).

La Ley 20 de 1977 señaló:

“ARTÍCULO 2o. Las prestaciones sociales de los Diputados continuarán rigiéndose por las disposiciones que regulan la materia”

El artículo 56 del decreto Ley 222 de 1986 prescribía:

“ARTÍCULO 56. Los miembros del Congreso y de las Asambleas Departamentales gozarán de las mismas prestaciones e indemnizaciones sociales consagradas para los servidores públicos en la Ley 6a. de 1945 y demás disposiciones que la adicionen o la reformen.

(. . .)“.

La legislación citada equipara el régimen prestacional de los diputados al previsto para los servidores públicos y para los congresistas, esto es, la ley 6a. de 1945 que reconoce como prestaciones las de: Auxilio de cesantía, pensión de jubilación, pensión de invalidez, seguro por muerte, auxilio por enfermedad no profesional, asistencia médica, farmacéutica, quirúrgica y hospitalaria, y gastos de entierro.

La Constitución de 1991 ordenó, en el artículo 299, que los diputados *“tendrán derecho a honorarios por sus asistencia a las sesiones correspondientes”* con las limitaciones que para tal fin establezca la ley. Sin embargo, el legislador no reglamentó lo concerniente a los honorarios, y en cuanto al régimen prestacional, la Sala de Consulta consideró que al no haber sido este derogado por el constituyente del 91, ni declarado inexecutable por la jurisdicción competente conservaba su vigencia, y así lo manifestó en los conceptos 444 de 1992, 695 de 1995 y 1166 de 1998. En este último se dijo:

“El régimen prestacional de los diputados es el contenido en la ley 6a. de 1945 y las disposiciones posteriores que la han adicionado y reformado, tales como las leyes 48 de 1962, 77 de 1965, 4a. de 1966 y 5a. de 1969, por cuanto aún no se ha expedido la normatividad legal para regular el régimen de prestaciones y seguridad social de los diputados, en desarrollo del artículo 299 de la Constitución. Los mecanismos para su liquidación y pago son los contemplados en aquellas normas”.

Es de anotar que la Carta de 1991 facultó al Congreso para que, mediante ley marco, dictara las normas y señalara los objetivos y criterios a los

cuales debe sujetarse el Gobierno para fijar el régimen salarial y prestacional de los empleados públicos, **los miembros del Congreso** y la fuerza pública (art. 150, num. 19, letra e). En tal virtud el legislador expidió la ley 4a. de 1992, por medio de la cual autorizó al Gobierno Nacional para fijar el régimen salarial y prestacional de, entre otros, los miembros del Congreso Nacional, de conformidad con los criterios y objetivos en ella contenidos. Esta norma tuvo desarrollo mediante el decreto 801 de 1992, por el que se establecen para los Congresistas las primas de localización y vivienda, transporte y salud. Este decreto fue modificado, en lo que hace a la prima de transporte, por el decreto 1921 de 1998.

En consecuencia, la legislación proferida con fundamento en el artículo 150 –num. 19 letra e)– superior modificó el régimen prestacional de los miembros del Congreso y por tanto se perdió la equivalencia que existía al respecto con el régimen de los diputados.

Posteriormente, el referido artículo 299 de la Constitución fue modificado por el Acto Legislativo 1 de 1996, que en relación con el tema de estudio dijo:

“Los miembros de la Asamblea Departamental tendrán derecho a una remuneración durante las sesiones correspondientes y estarán amparados por un régimen de prestaciones y seguridad social, en los términos que fije la ley”. (Inciso cuarto).

El Acto Legislativo 1 de 1996 defirió en el legislador la facultad de fijar la remuneración de los diputados, así como el régimen prestacional y de seguridad social. Este mandato fue desarrollado parcialmente por la ley 617 del 2000, en cuanto señaló la remuneración de los diputados de conformidad con una tabla estandarizada según la categoría de los departamentos (art. 29); no obstante, para nada se refirió al régimen prestacional de aquellos.

La ley 617 del 2000 previó, igualmente:

“Parágrafo 1. La remuneración de los diputados es incompatible con cualquier asignación proveniente del tesoro público, excepto con aquellas originadas en pensiones o sustituciones pensionales y las excepciones establecidas en la ley 4a. de 1992”. (Art. 29).

Si bien puede pensarse que esta norma tiende a limitar la asignación de prestaciones sociales a los diputados, ello pierde razón por el hecho de que dichas prestaciones tienen fundamento constitucional (art. 229), que no puede ser modificado por ley. Por tanto, este postulado ha de entenderse en el sentido de que lo que busca es impedir que los diputados perciban, por concepto de remuneración, asignaciones diferentes de la única y global consagrada por el legislador en el artículo 28 de la ley 617.

Respecto del régimen de seguridad social, la ley analizada dispuso que los diputados estarán amparados por el régimen previsto para

tal fin en la ley 100 de 1993 y sus normas complementarias (art. 29 parág. 2o.).

En efecto, la condición de servidores públicos atribuida a los diputados por la Constitución los convierte en afiliados forzosos a los sistemas General de Pensiones y de Seguridad Social en Salud, al tenor de los artículos 15 y 157 de la ley 100, que prescriben:

"ARTÍCULO 15. AFILIADOS. <Artículo modificado por el artículo 3 de la Ley 797 de 2003. El nuevo texto es el siguiente:> Serán afiliados al Sistema General de Pensiones:

1. En forma obligatoria: Todas aquellas personas vinculadas mediante contrato de trabajo o como servidores públicos. . . ."

"ARTÍCULO 157. TIPOS DE PARTICIPANTES EN EL SISTEMA GENERAL DE SEGURIDAD SOCIAL EN SALUD. <Artículo condicionalmente EXEQUIBLE> A partir de la sanción de la presente Ley, todo colombiano participará en el servicio esencial de salud que permite el Sistema General de Seguridad Social en Salud. Unos lo harán en su condición de afiliados al régimen contributivo o subsidiado y otros lo harán en forma temporal como participantes vinculados.

A) Afiliados al Sistema de Seguridad Social.

Existirán dos tipos de afiliados al Sistema General de Seguridad Social en Salud:

1. Los afiliados al Sistema mediante el régimen contributivo son las personas vinculadas a través de contrato de trabajo, los servidores públicos, los pensionados y jubilados y los trabajadores independientes con capacidad de pago. Estas personas deberán afiliarse al Sistema mediante las normas del régimen contributivo de que trata el capítulo I del título III de la presente Ley". (Subrayas de la Sala).

En lo atinente al régimen prestacional de los congresistas, con base en las facultades otorgadas en la ley 4a. de 1992 –art. 17– se expedieron los decretos 1359 de 1993 y 1293 de 1994, que fijan el régimen especial de pensiones y restringen su campo de aplicación a quienes ostenten tal condición²⁶.

En conclusión y hasta tanto el legislador se pronuncie, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 299 de la Constitución Nacional y la ley que lo desarrolle, el régimen prestacional de los diputados es el establecido en la ley 6a. de 1945 y demás normas que la adicionen o la reformen²⁷—por remisión del artículo 56 del decreto 1222 de 1986— en lo que se refiere al auxilio de cesantías, pues el régimen pensional y asistencial está comprendido en la ley 100 de 1993 que regula la seguridad social. En materia pensional mantienen vigencia las disposiciones anteriores, en virtud del régimen de transición si a ello hubiere lugar. Lo

²⁶ DECRETO 1359 DE 1993, "Artículo 1o. ÁMBITO DE APLICACIÓN. El presente Decreto establece integralmente y de manera especial el régimen de pensiones, reajustes y sustituciones de las mismas, que en lo sucesivo se aplicará a quienes a partir de la vigencia de la Ley 4ª de 1992 tuvieron la calidad de Senador o Representante a la Cámara".

²⁷ La ley 344 de 1996 modificó el régimen de cesantías, a partir de la fecha de su publicación.

anterior, por cuanto las normas citadas no resultan contrarias a la Constitución y no han sido derogadas ni declaradas inexecutable.

Acerca del régimen pensional de los diputados, la Sala en concepto 1234 del 3 de febrero del 2000, precisó:

"En materia de prestaciones sociales es necesario precisar que la ley 100 de 1993 es ley derogatoria de los regímenes generales y especiales de pensiones, razón por la cual la ley 6a. de 1945 solo es aplicable a los diputados en los términos del régimen de transición o sea del artículo 36 de la ley. Asimismo, la ley 6a. de 1945 en materia de cesantías del orden territorial fue modificada por las leyes 344 de 1996 y 362 de 1997 por tanto, la ley 6a. de 1945 y las demás disposiciones que la modificaron y complementaron, rigen exclusivamente para quienes tengan situaciones consolidadas con anterioridad a la vigencia de las leyes 100 y 344 respectivamente".

El decreto 1919 del 27 de agosto del 2002 fue expedido por el Presidente de la República en desarrollo de las facultades otorgadas por los artículos 150, numeral 19 letras e) y f) de la Constitución y 12 de la ley 4a. de 1992. Si bien en su artículo 1o. se refiere a las Asambleas Departamentales como objeto de su aplicación, cabe señalar que las prestaciones en él dispuestas rigen únicamente para los empleados públicos y trabajadores oficiales de tales corporaciones. Es decir, se exceptúan los Diputados, cuya remuneración y régimen prestacional y de seguridad social, por expresa disposición del artículo 299 de la Carta Política, corresponde fijarlo al legislador.

Sin embargo, el decreto 1919, al precisar que el régimen prestacional de los empleados territoriales es el mismo de los nacionales, restringió mucho más el campo de aplicación de la ley 6ª de 1945.

Al determinar la Constitución Política –art. 299– que el régimen de prestaciones de los diputados será fijado por la ley, es evidente que le dio una regulación distinta al de los demás servidores públicos, pues, en tanto el régimen prestacional de estos es fijado de manera concurrente por el congreso y el ejecutivo –art. 150. 19 e)– el régimen de aquellos es solamente definido por el legislador.

De esta manera, el régimen de prestaciones de los diputados sigue rigiéndose por la ley 6ª de 1945, pues no se ha proferido otra ley en este sentido.

Finalmente, la Sala reitera al Gobierno Nacional y al Congreso de la República la imperiosa necesidad de expedir la ley que fije el régimen prestacional de los diputados, con el fin de llenar el vacío normativo existente al respecto y evitar así que el mismo sea suplido por el principio de remisión a otras normas, como la ley 6a. de 1945.

SE RESPONDE:

1. y 2. El párrafo 1o. del artículo 29 de la ley 617 del 2000 pretende evitar que los diputados perciban, por concepto de remuneración, asignaciones diferentes de la única y global consagrada en el artículo 28 ibídem, sin que por ello haya de entenderse que la norma impida el pago de las prestaciones sociales a que tienen derecho, que por remisión del artículo 56 del decreto 1222 de 1986 son las previstas en la ley 6a. de 1945 y demás disposiciones que las adicionan o reforman, y en la ley 100 de 1993, tal como se expuso en la parte considerativa de la consulta.

Transcríbese al señor Ministro del Interior y de Justicia. Igualmente, envíese copia a la Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República.

SUSANA MONTES DE ECHEVERRI
Presidente de la Sala

GUSTAVO APONTE SANTOS

FLAVIO AUGUSTO RODRÍGUEZ ARCE

AUGUSTO TREJOS JARAMILLO

ELIZABETH CASTRO REYES
Secretaria de la Sala

30. CONCEPTO DEL CONSEJO DE ESTADO

SALA DE CONSULTA Y SERVICIO CIVIL

Consejero Ponente: Flavio Augusto Rodríguez Arce

Bogotá, D. C., tres (3) de diciembre de 2003

Radicación: 1.501

Referencia: **DIPUTADOS**. Falta temporal por secuestro. Reconocimiento y pago de la remuneración a quien sea llamado para ejercer en reemplazo. Prestaciones sociales de los diputados y remuneración por mes de sesiones.

El señor Ministro de Hacienda y Crédito Público formula a la Sala los siguientes interrogantes:

"1. Al no contar con el recurso adicional que justifique la adición, o no disponer de apropiación disponible para efectos de los traslados presupuestales ¿cómo puede el Presidente de la Asamblea entrar a declarar la vacancia de los diputados secuestrados y el nombramiento de los segundos renglones, sin vulnerar la Constitución Política y las leyes orgánicas presupuestales?

2. Disponiendo de recursos, ¿puede la entidad territorial, con la finalidad de acatar lo conceptuado por el Consejo de Estado, incrementar la apropiación de la Asamblea Departamental, a pesar de que con ello se incumplan los límites establecidos en la Ley 617 de 2000?

3. Para no incumplir los límites previstos en la Ley 617 de 2000, en lugar de incrementar la apropiación de la Asamblea Departamental, ¿podría el nivel central, disponiendo de recursos, asumir el gasto adicional, con cargo a la sección nivel central, a pesar de violarse el principio de especialización?

4. Cuando la Asamblea carece de la apropiación presupuestal necesaria y no es posible efectuar adiciones ni traslados presupuestales, ¿quién tiene la prioridad en el pago? ¿El diputado secuestrado? ¿El suplente?

5. Teniendo en cuenta que los nuevos gastos (remuneración, seguridad social y prestaciones sociales de diputados) se generan por circunstancias de fuerza mayor, ¿cuando exceden el límite de gasto autorizado computan dentro del límite de gasto previsto en la ley 617 de 2000?

6. En condiciones ordinarias, los gastos relacionados con las prestaciones a favor de los diputados, las transferencias de ley como son los aportes parafiscales de seguridad social, y las primas por concepto de seguro de vida, se pagan con cargo a la sección presupuestal Asamblea y, por lo tanto, ¿computan dentro del límite de gastos diferente de la remuneración de los diputados, previsto en el artículo 8° de la ley 617 de 2000?

7. ¿Qué debe hacer la entidad territorial cuando el valor apropiado para la sección presupuestal Asamblea, conforme al límite previsto en la ley 617 de 2000, no alcanza para cubrir la totalidad de los gastos de ley (nómina, prestaciones diputados y demás empleados, transferencias de nómina, seguros de vida, etc.) y no es posible efectuar reducción de los gastos por cuanto se trata de pagos forzosos ordenados en otras leyes?

8. Teniendo en cuenta que la Ley 617 de 2000 determinó que los diputados tienen derecho al régimen de seguridad social previsto en la Ley 100 de 1993, según el cual todas las personas deben estar afiliadas a un régimen de salud y al régimen de pensiones, comprendiendo el régimen de salud a cargo de la correspondiente EPS las prestaciones sociales asistenciales económicas vigentes tales como atención médica, quirúrgica, odontológica, auxilio por enfermedad profesional, auxilio por enfermedad no profesional, accidentes de trabajo, auxilio por maternidad, auxilio funerario, y el derecho a pensión cuando cumpla con los requisitos de ley, ¿es posible considerar que las prestaciones sociales de los diputados a que se refiere la Constitución Política son las previstas en la ley 617 de 2000?

9. Como la ley 617 de 2000 estableció una remuneración por mes de sesiones, sin ligarlo a la asistencia a las mismas, ¿cómo se debe pagar la remuneración de los diputados que no asisten a la totalidad de las sesiones en el mes? ¿Es posible prorratear el pago?”.

El señor Ministro, luego de citar disposiciones constitucionales y legales relacionadas con la provisión de empleos de carácter remunerado (arts. 122 y 299 de la Carta), la modificación del presupuesto (arts. 345 y 346 ibídem y decreto 111 de 1996), los límites de gastos de las asambleas (ley 617 de 2001) y normas de orden disciplinario, como la que prohíbe asumir obligaciones o compromisos de pago que superen la cuantía de los montos aprobados en el Programa Anual Mensualizado de Caja (PAC) y faltas gravísimas sobre manejo presupuestal (Ley 734 de 2002, arts. 35.16, 48 numerales 21 a 25), manifiesta que lo conceptuado por la Sala, en cuanto al pago de remuneración a los diputados que entran en reemplazo de los secuestrados, “conlleva para estas entidades el incumplimiento de las normas orgánicas presupuestales incluida la Ley 617 de 2000, por cuanto no cuentan con los recursos necesarios para efectuar las adiciones presupuestales ni los contracréditos y tampoco pueden solicitar créditos para estos fines por expresa prohibición de la

ley de endeudamiento”; por tanto, “el nombrar a los suplentes podría conllevar a la vulneración del principio constitucional según el cual no puede haber erogación con cargo al Tesoro que no se halle incluida en el presupuesto de gastos”.

Además, considera que no es posible acudir a ninguno de los mecanismos ordinarios para modificar el presupuesto, porque la entidad territorial no cuenta con los recursos que los respalden²⁸, descarta, asimismo, la posibilidad de que el gasto sea asumido por el nivel central, por vulnerar el principio de especialidad²⁹, así como la solicitud de créditos, por expresa prohibición de la ley de endeudamiento.

La Sala considera

Para efectos de absolver la consulta, se parte del supuesto de la calamitosa situación de secuestro de diputados electos y, por tanto, la Sala se ocupará del estudio de los siguientes temas: pago de la remuneración a los diputados llamados a reemplazar a los titulares, prioridad en el pago de las remuneraciones, prestaciones sociales de los diputados y remuneración por mes de sesiones.

1. Pago de la remuneración a los diputados suplentes

El artículo 261 de la Carta vigente –modificado por el 2° del Acto Legislativo No. 3 de 1993, titulado “Suplentes y vacancias”– establece las faltas absolutas y temporales de quienes son elegidos popularmente, las que serán suplidas por los candidatos que, según el orden de inscripción en forma sucesiva y descendente, correspondan a la misma lista electoral. La fuerza mayor constituye falta temporal³⁰.

La norma sustituida disponía: “Ningún cargo de elección popular en corporaciones públicas tendrá suplente. Las vacancias absolutas serán ocupadas por los candidatos no elegidos en la misma lista, en orden de inscripción, sucesivo y descendente”³¹.

Es claro que el constituyente derivado, al modificar la Carta de 1991, resolvió reinstaurar el régimen de suplencias para llenar las vacantes producidas en las distintas corporaciones de elección popular.

En la consulta número 1.431 de 2002 esta Sala conceptuó:

“Es un deber de la Presidencia de la Asamblea Departamental del Valle del Cauca declarar la vacancia temporal de los escaños de los diputados retenidos forzosamente o secuestrados a fin de completar el número legal y, de esta forma, hacer efectivo el derecho a la representación popular como principio y derecho democrático de participación expresado en el derecho a elegir y a ser elegido y en el derecho a la representación efectiva.

La Asamblea Departamental del Valle del Cauca debe seguir pagándoles los salarios y prestaciones sociales a los doce diputados secuestrados por conducto de sus beneficiarios o familiares

²⁸ El artículo 81 del decreto 111/96 señala: “Ni el Congreso ni el Gobierno podrán abrir créditos adicionales al presupuesto, sin que en la ley o decreto respectivo se establezca de manera clara y precisa el recurso que ha de servir de base para su apertura y con el cual se incrementa el Presupuesto de Rentas y Recursos de Capital, a menos de que se trate de créditos abiertos mediante contracréditos a la ley de apropiaciones. (Ley 38 de 1989, art. 67)”.

²⁹ “... una obvia consecuencia de la legalidad del gasto es el llamado principio de “especialización”, donde se señala que no se podrá “transferir crédito alguno a un objeto no previsto en el respectivo presupuesto” (art. 345 de la Carta). Esta norma constitucional prohíbe que el Gobierno utilice una partida de gasto aprobada por el Congreso para una finalidad distinta de aquella para la cual esta fue aprobada”. (C-685/96).

³⁰ El art. 83 de la Constitución de 1886 disponía: “ (...) Las faltas absolutas o temporales de los senadores serán llenadas por los suplentes respectivos, siguiendo el orden de colocación de sus nombres en la correspondiente lista electoral. El número de suplentes será igual al número de senadores principales.”

³¹ Reglamento 1 de 2003 del Consejo Nacional Electoral: “Art. 19. Vacancias. Las vacancias en las corporaciones serán suplidas según el orden de inscripción en forma sucesiva y descendente, si se

trata de listas únicas sin voto preferente, y en el orden en que se haya reordenado la lista cuando el sistema escogido fuere con voto preferente.”

³² Ver sentencias: Sección Tercera, Dic. 6/01, Rad. 25000-23-27-000-2000-1770-01(AC-1770); Corte Constitucional: T-015 de 1995; T-158 de 1996; T-292 de 1998; T-637 de 1999; T-1634 y T-1699 de 2002; T-105 de 2001.

³³ La Corte Constitucional en la sentencia T-015/95 consideró que el secuestro no constituye una justificación válida para dejar de pagar los emolumentos al trabajador, y por el contrario, la fuerza mayor fundamenta que el empleador continúe pagándolos. Al respecto señaló: “El juez de tutela al interpretar el alcance de los derechos a la vida y a la subsistencia, debe tener en cuenta la importancia del salario como sustento del trabajador para atender en forma decorosa sus necesidades familiares y sociales, propias del núcleo en el cual convive, frente a una desaparición forzada que lo imposibilita para cumplir con sus obligaciones laborales. Por ello, si el trabajador no ha incumplido sus obligaciones laborales ni ha abandonado por su culpa el trabajo, sino que por el contrario, en virtud del secuestro de que ha sido objeto, se ha visto forzado a interrumpir la prestación de sus servicios, no puede concluirse que una persona colocada en dicha situación no tenga derecho a percibir su salario en cabeza de sus beneficiarios, razón por la cual queda

legalmente habilitados para ello, **lo mismo que a aquellas personas que entren a reemplazarlos en el ejercicio del cargo de diputados mientras dure la vacancia temporal presentada por circunstancias de fuerza mayor”**. (Resalta la Sala).

En cuanto al procedimiento para el pago de salarios y de aportes parafiscales, en el mismo concepto se señaló:

“... La Sala estima, tal y como lo ha señalado la Corte Constitucional, que por vía de excepción deberá hacerse una doble apropiación presupuestal para garantizar el cumplimiento de las obligaciones salariales y prestacionales de los parlamentarios secuestrados y del de los segundos en la lista que se deban poseionar para cumplir el derecho político a la representación efectiva.”

Esta posición doctrinaria encuentra respaldo copioso en la jurisprudencia de esta Corporación y de la Corte Constitucional, relacionada con el derecho que asiste tanto a los diputados privados injusta e ilegalmente de su libertad, como a quienes son llamados a reemplazarlos de recibir la remuneración y demás emolumentos derivados del vínculo generado por la representación política que ostentan, del cual se derivan precisas consecuencias prestacionales³².

Bajo esta perspectiva la Sala procede a desglosar los puntos anunciados:

2. Prioridad en el pago. En cuanto a la viabilidad de dar prioridad al pago de la remuneración, bien sea la del diputado secuestrado o la de quien lo reemplace, ante la hipótesis de carencia de apropiación presupuestal y la imposibilidad de efectuar adiciones y traslados presupuestales, considera la Sala que al estar involucrados dos derechos fundamentales que deben ser garantizados simultáneamente, los laborales del diputado secuestrado y los de quien deba reemplazarlo, que tienen íntima conexidad con los derechos fundamentales a la subsistencia y a la vida digna de su familia³³, y el de representación política, no existe alternativa que permita posponer o desconocer la efectividad de ninguno de ellos.

La tensión entre principios y derechos constitucionales, en esta oportunidad el de legalidad del gasto –que en principio impide la doble apropiación presupuestal respecto de un mismo empleo– y el derecho fundamental de los electores a ser representados, la jurisprudencia la resuelve haciendo ceder un principio constitucional sin conexión directa con un derecho fundamental –el de legalidad del gasto– frente a los que sí lo tienen, en el entendimiento de que en virtud del principio de solidaridad, la prohibición admite una excepción que permite proteger al mismo tiempo los dos derechos fundamentales mencionados.

Por tanto, no es posible desechar ninguno de estos derechos fundamentales dado que ambos deben ser garantizados –los del secuestrado y el de representación política, que se hace efectivo mediante el llamado del

que sigue en la lista y no ha sido elegido—. Debe destacarse que el derecho de representación efectiva resulta imperioso protegerlo por cuanto es un derecho político de carácter fundamental, que constituye parte esencial del principio de democracia participativa instituida por la Constitución del 91³⁴, sin el cual no podrían cumplirse los fines del Estado democrático y social de derecho, el cual, en tal caso, quedaría parcialmente en suspenso. Por tanto, la realización de los derechos fundamentales aludidos debe asegurarse de manera simultánea.

En relación con derecho a la representación política, la Corte Constitucional en la sentencia T-1337/01 señaló:

“El derecho a tener una representación efectiva en las corporaciones es de los principios medulares de la democracia y se afectaría el mandato constitucional del artículo 3°, al no permitir que el pueblo ejerza su soberanía por medio de sus representantes. (...) El carácter fundamental de este derecho es identificado entonces por dos vías. Primero, por una conexión conceptual con el derecho a elegir y ser elegido, que no se agota con el ejercicio del voto, sino que presupone la efectividad de la elección. Segundo, a través de una interpretación sistemática de la Constitución, especialmente de los artículos 2, 3 y 40, que permean el sistema de elección y representación con la idea de un ciudadano participativo y con injerencia directa en la conformación, ejercicio y control del poder político.”

Ahora bien, en la solicitud de consulta se sugiere que el cumplimiento de estas obligaciones entraña la violación de las normas de carácter presupuestal –de rango constitucional y legal–, y el desconocimiento de los límites de gastos de las asambleas departamentales previstos en la ley 617 de 2000. Sin embargo, la Corte Constitucional –Sentencia T- 1337 de 2001– con el fin de amparar los derechos salariales de un parlamentario secuestrado y de asegurar la garantía del derecho de representación política, ha definido el asunto del alcance del principio de legalidad del gasto en eventos excepcionales como los que ahora ocupan a la Sala:

“Al respecto cabe recordar que cuando existen principios y derechos constitucionales en conflicto, es necesario realizar una ponderación entre ellos para encontrar una solución que afecte en el menor grado posible los derechos fundamentales involucrados. Como puede verse en el presente caso, existe un enfrentamiento entre derechos y principios constitucionales, puesto que si es protegido el derecho fundamental a la representación efectiva, los derechos laborales del representante secuestrado, y conexamente los derechos a la subsistencia de su familia, serían vulnerados al tener que respetarse el principio de legalidad del gasto, que imposibilita la destinación de dos emolumentos sobre un mismo cargo. Es necesario entonces, para resolver el conflicto, que alguno de ellos ceda frente a los otros. Desde este punto de vista, resulta más razonable que ceda un principio constitucional que no tiene como expresión directa un derecho fundamental,

plenamente justificada la procedencia de la solicitud de amparo para la protección inmediata de los derechos de la accionante y de su hija menor, quienes dependen económicamente del empleado, consistente en percibir los salarios y prestaciones correspondientes a este y que constituyen el medio para subvenir a sus necesidades vitales. Es pues, la noción de fuerza mayor la que debe aplicarse en este asunto, pues a causa de la misma se produjo la interrupción del servicio por parte de quien estaba en pleno ejercicio de sus actividades laborales”.

³⁴ “La representación efectiva es por lo tanto una característica inescindible del derecho ciudadano al ejercicio del poder público a través de sus representantes. No puede aceptarse que una vez el ciudadano ha elegido, esa conformación del poder eventualmente deje de tener efecto por alguna circunstancia, y que frente a tal situación no exista un mecanismo para evitarla. Tal y como fue expresado en la sentencia de esta Corporación, la representación efectiva es un derecho político por la conexión conceptual que establece con el derecho a elegir y ser elegido, por el estrecho vínculo que establece con el fin político de conformación y ejercicio del poder por parte del ciudadano, establecido en la Constitución y por ser expresión de los mandatos y principios constitucionales consagrados en los artículos 1, 2, 3, 4 y 40. No es una excesiva extensión de los derechos políticos,

si llegado el caso, está enfrentado con otros que efectivamente sí lo hacen. Lo anterior en virtud de una prioridad prima facie de estos últimos sobre cualquier otra disposición. **En este caso, si bien una de las expresiones del principio de legalidad del gasto consiste en la prohibición de pagar dos emolumentos sobre un mismo cargo –elemento vital para la adecuada racionalización del gasto público– gracias al principio de solidaridad puede llegar a afirmarse que la prohibición, en este caso concreto, admite una excepción. Más aun si ese principio no tiene conexión conceptual alguna con un derecho fundamental sino que por el contrario, su morigeración será la que permite proteger al mismo tiempo dos derechos fundamentales de los ciudadanos, cumpliendo así con los fines que imponen el Estado Social de Derecho”.** (Destaca la Sala).

De esta manera el principio de rango legal que regula la aprobación y ejecución presupuestales encuentra una excepción en su aplicación y en consecuencia la prohibición de la doble asignación cede a fin de garantizar la protección de los derechos fundamentales involucrados.

3. Alcance de la garantía de los derechos fundamentales. Mecanismos de pago a los diputados secuestrados y a sus reemplazos.

3.1. Pagos a los suplentes llamados a reemplazar a los diputados secuestrados. Dado que estos servidores efectivamente desempeñan el cargo, sus emolumentos y prestaciones deben ser reconocidos y pagados afectando el presupuesto ordinario de gastos de personal de la asamblea departamental, procedimiento que no altera el límite de gastos establecido por la ley 617 de 2000 en desarrollo de la política de austeridad y racionalización.

3.2. Pagos a los diputados secuestrados

3.2.1. Pago mediante la apertura de un rubro nuevo en el presupuesto de gastos. Resulta claro que la causal de fuerza mayor que imposibilita la prestación de los servicios a los diputados secuestrados no impide el reconocimiento y pago de sus emolumentos y prestaciones, como está suficientemente aceptado. Ahora, como las apropiaciones del presupuesto ordinario se destinan al pago de los servicios prestados por los diputados reemplazantes –están desempeñando el cargo–, a fin de sufragar los gastos de los titulares secuestrados se hace necesario abrir un rubro presupuestal nuevo con fundamento en las normas constitucionales que amparan los derechos fundamentales y, en forma particular, la ley 282 de 1996 y sus normas complementarias.

El artículo 22 de la ley 282 de 1996 ordena:

“PAGO DE SALARIO A SECUESTRADOS. El Fondo a que se refiere al artículo 9o. de la presente ley tomará un seguro colectivo para garantizar el pago de salarios y prestaciones sociales del secuestrado.

El Gobierno Nacional reglamentará su funcionamiento.”

como lo plantea el Consejo de Estado, sino que como ha sido visto, resulta necesaria para poder realizar y sobre todo concretar los principios de la democracia.” T-358/02.

A su vez, el artículo 6° del decreto 1923 de 1996 dispone:

“Art. 6. CONDICIONES DE RESPONSABILIDAD DE LA ASEGURADORA. El seguro colectivo de cumplimiento reglamentado por este Decreto solamente entrará a operar, en cada evento, **cuando el patrono o empleador del trabajador secuestrado, deje de cumplir con su obligación de pagar a los beneficiarios** definidos en el artículo 7 de este reglamento, el salario y las prestaciones sociales que el secuestrado estuviere **devengando al momento de la comisión del delito.**” (Destaca la Sala).

La Sala en la Consulta 1413, alrededor de la obligación de los empleadores de pagar las remuneraciones o salarios y demás emolumentos a sus trabajadores secuestrados, señaló:

“2.1.2. Incidencia laboral de la garantía del seguro. Con base en lo anteriormente expuesto, es preciso señalar que el mantenimiento de la relación laboral con sus efectos asegurados entre trabajador secuestrado y su empleador **implica que estos no solo siguen respondiendo por el pago de los salarios y prestaciones**, sino que, además, en caso de incumplimiento surge la responsabilidad de la compañía de seguros en favor de los beneficiarios –art. 7°, decreto 1923–. **Lo primero obedece a que siendo personal e intransferible la relación laboral, ella se mantiene con todos sus efectos a cargo del empleador, razón por la cual este tiene que continuar cumpliendo con sus obligaciones salariales y prestacionales mientras no se presente alguna causa legal que lo exonere, temporal o definitivamente, de hacerlo.** Y lo segundo obedece a que, en caso de incumplimiento de dichas obligaciones, sea por causa justificada o injustificada, la compañía aseguradora asume la responsabilidad de resarcir ese daño por el no pago, con el correspondiente seguro.

Porque si el riesgo amparado es el interés económico-laboral que surge con ocasión del secuestro de un trabajador, que por esta razón no presta sus servicios, el siniestro que da origen al pago del seguro es el mismo secuestro en la persona del trabajador, momento a partir del cual nace la obligación para la compañía de seguros de pagarlo mientras la retención ilegal persista.

2.1.3. Requisitos de la reclamación de protección. Por eso, de una parte, el inciso 2° del artículo 1° del decreto 1923 solo exige para su reclamación los requisitos de vinculación laboral –privada o pública– y de secuestro, con independencia de su origen y circunstancias, cuando prescribe que el objeto del seguro colectivo es “garantizar el pago de sus salarios y prestaciones sociales, por parte del patrono o empleador, a la persona que en el momento de ser víctima del secuestro, tenga vigente una relación contractual laboral administrativa o se encuentre vinculado como servidor público al Estado...”; y, de la otra, el artículo

³⁵ Art. 5°. Término de los eventos asegurados. Cada uno de los eventos asegurados contra el no pago de los salarios y prestaciones sociales al secuestrado por parte del patrono o empleador, estará cubierto por la póliza del seguro colectivo de cumplimiento, desde la fecha en que resulte manifiesto y probado por cualquier medio idóneo el riesgo amparado, y mientras subsista la obligación del patrono o empleador de pagar al secuestrado la remuneración, o hasta que, permaneciendo la persona en condición de tal, sea reasumida por este u ocurra su liberación o se compruebe su muerte. (...).

³⁶ Decreto 1182/99: "Artículo 3o. Suprímese en el Departamento Administrativo de la Presidencia de la República el Programa Presidencial para la Defensa de la Libertad Personal y el Fondo Nacional para la Defensa de la Libertad Personal-Fondelibertad de que trata la Ley 282 y el Decreto 1461 de 1996.

Parágrafo 1o. A partir de la vigencia del presente Decreto, las funciones que venía cumpliendo el Programa Presidencial para la Defensa de la Libertad Personal y para el Fondo Nacional para la Defensa de la Libertad Personal - Fondelibertad en desarrollo de la Ley 282 y el Decreto 1461 de 1996 serán asumidas por el Ministerio de Justicia y del Derecho."

PARÁGRAFO 1o. A partir de la vigencia del presente Decreto, las funciones que venía cumpliendo el Programa Presidencial para la Defensa de

5° ibídem también condiciona dicha reclamación a que **el patrono o empleador no esté obligado o no esté pagando la remuneración**, pues de continuar satisfaciendo sus obligaciones, porque así se lo imponga un pacto expreso –v. gr. de pagar los salarios mientras subsista el secuestro– o lo establezca la ley –como efecto de la garantía laboral aquí mencionada–, no se genera el riesgo aquí amparado, esto es, el incumplimiento del pago, razón por la cual tampoco surgiría obligación de la compañía de seguros de pagar la indemnización correspondiente.

2.2. Cumplimiento e incumplimiento. De allí que con base en lo expuesto, lo ordinario es que el empleador continúe cumpliendo con sus obligaciones salariales y prestacionales mientras exista esta garantía y no haya causa legal de exoneración. Pero si, por el contrario, con posterioridad al secuestro el empleador o patrono incurre en incumplimiento injustificado o justificado de dichos pagos, sobreviene el siniestro y, en consecuencia, surge la obligación del pago del seguro, sin perjuicio de la eventual subrogación que le corresponda a está en los derechos contra el empleador o patrono siempre que, habiendo estado obligado, no hubiere hecho el pago³⁵.

En otras palabras, siempre que el empleador o patrono esté obligado a pagar y no lo haga, la compañía de seguros asume tal obligación, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 10 del decreto 1923 que dispone: **"El asegurador que pague una indemnización en los términos establecidos en el presente decreto, se subrogará en los derechos del beneficiario contra el patrono que no cumpla con su obligación de pagarle los salarios y prestaciones sociales y hasta el importe de la indemnización que pague al mismo"**. (Destacó la Sala).

De este modo, la obligación de garantizar el pago de tales emolumentos es del empleador por mandato de la ley. Por consiguiente, con fundamento en la ley 282 de 1996 y las normas que lo modifican y complementan, deberá abrirse el rubro correspondiente con destino al pago de la remuneración y prestaciones de los diputados secuestrados.

La Sala estima que ante la excepcionalidad de la situación planteada a la administración por la comisión del delito de secuestro, que determina la aplicación directa de la Constitución en relación con la protección de los derechos fundamentales y la restricción en la aplicación de principios de orden presupuestal, no hay lugar a computar dentro de los límites de la ley 617 de 2000 los gastos originados en el pago de la remuneración y prestaciones de los diputados privados ilegalmente de su libertad. Otro entendimiento podría hacer nugatoria la garantía constitucional de tales derechos, lo que resultaría contrario al espíritu del Estado Social de Derecho.

3.2.2. Pago por conducto del Fondo Nacional para la Defensa de la Libertad Personal – Fondelibertad³⁶.- El Fondo en mención tiene la

función de tomar un seguro colectivo para pagar los salarios y prestaciones sociales de los secuestrados –gestión que a la fecha no se ha cumplido–, en los términos de la ley 282 de 1996 y el decreto 1923 del mismo año³⁷, cuyos alcances fueron explicitados por la Sala en la Consulta 1413 del 25 de abril de 2002.

No sobra recalcar que los empleadores son los primeramente obligados a reconocer y pagar en su totalidad los emolumentos que correspondan a quienes son víctimas del secuestro y que en subsidio, y ante el incumplimiento de aquellos, procede el pago por el Fondo, una vez se implemente el seguro.

3.2.3. Pago forzado por vía de tutela. El ordenamiento jurídico, en principio y de manera general, establece unos límites que impiden a la Administración tomar determinaciones o incurrir en omisiones que impliquen el desconocimiento de la legalidad imperante, lo cual es desarrollo del sometimiento de las autoridades al derecho y de la sujeción de sus funciones a la ley –actividad pública reglada o competencia de atribución–. Sin embargo, en el caso sometido al análisis de la Sala, la legalidad del gasto en la práctica no se compromete, no solo por las razones expuestas por la Corte Constitucional en la sentencia T-1337 de 2001, sino porque de manera explícita la ley 282 citada, que concreta los mandatos constitucionales de protección a los derechos fundamentales a que se hizo alusión, habilita a la administración para reconocer y pagar la remuneración y emolumentos de los diputados secuestrados, sin verse limitada por el tope de los gastos a que se refiere la ley 617. Ahora, si la administración no efectúa estos pagos o los correspondientes a los diputados reemplazantes, las personas interesadas podrán obtener la garantía de sus derechos mencionados por vía de tutela, mecanismo establecido en la Carta para asegurar su garantía y efectividad.

Esta percepción jurídica la comparte la Corte Constitucional al afirmar:

“Al identificar **el derecho a la representación efectiva** como un derecho político, debe entenderse que **este también tiene un carácter fundamental** y que por tanto, en caso de no existir otro mecanismo idóneo de defensa judicial, **puede ser protegido por medio de la tutela**. La ausencia de un congresista en el seno de la institución es la ausencia de una voz deliberativa. Y tal situación afecta la efectiva representación, pues la confianza depositada en el ciudadano elegido ha sido truncada.” Sent. T-358 de 2002.

Esta doctrina se extiende a los suplentes llamados a desempeñar el cargo de los diputados secuestrados, pues además de los derechos derivados del ejercicio del mismo, el derecho fundamental quebrantado que debe ser restablecido en sede de tutela es el de la representación efectiva. Como corolario de lo expuesto se extrae que en estos casos de anormalidad institucional, por razones de fuerza mayor, se presenta la vacancia temporal del cargo de diputado, razón que obliga a llamar a quien deba reemplazarlo, con las connotaciones señaladas.

la Libertad Personal y para el Fondo Nacional para la Defensa de la Libertad Personal - Fondelibertad en desarrollo de la Ley 282 y el Decreto 1461 de 1996, serán asumidas por el Ministerio de Justicia y del Derecho. El decreto 1512/00, por el cual se modificó la estructura del Ministerio de Defensa Nacional, en el artículo 69 dispuso: “Fondo Nacional para la Defensa de la Libertad Personal, Fondelibertad. Las funciones que venía cumpliendo el Ministerio de Justicia y del Derecho relacionadas con la defensa de la libertad personal y el Fondo Nacional para la Defensa de la Libertad Personal, Fondelibertad, en desarrollo de la Ley 282 de 1996, serán asumidas por el Ministerio de Defensa Nacional a partir de la vigencia del presente Decreto.” Y en el 72 estableció: “Funciones y operaciones del Fondo: (...) 4. Contratar el seguro colectivo a que se refiere el artículo 22 de la Ley 282 de 1996.

³⁷ Decreto 1923/96: “Artículo 1°. Naturaleza y objeto. El seguro colectivo para garantizar el pago de salarios y prestaciones sociales del secuestrado, ordenado por el artículo 22 de la Ley 282 de 1996, tendrá la naturaleza de seguro de cumplimiento. Su objeto es garantizar el pago de sus salarios y prestaciones sociales, por parte del patrono o empleador, a la persona que en el momento de ser víctima de secuestro tenga vigente una relación contractual laboral o se encuentre vinculada como servidor público

del Estado, a partir del día en que se produjo el secuestro y hasta que ocurra su liberación o se compruebe su muerte, en los términos y requerimientos establecidos en el presente Decreto”.

³⁸ La doctrina y la jurisprudencia han insistido en destacar como principio hermenéutico “que el funcionario judicial siempre debe preferir aquella interpretación que vigoriza el cumplimiento de los fines de la norma y que evita consecuencias indeseables en su aplicación” -Sent. C-1260/01-.

³⁹ Mediante la ley 282 de 1996 se dictaron medidas tendientes a erradicar algunos delitos contra la libertad personal, especialmente el secuestro y la extorsión. El artículo 22 dispuso que el Fondo Nacional para la Defensa de la Libertad Personal, creado mediante el artículo 9° ibídem, tomara “un seguro colectivo para garantizar el pago de salarios y prestaciones sociales del secuestrado”. Dicho seguro fue reglamentado mediante decreto 1923 de 1996. “Mediante este decreto, el Gobierno Nacional dispuso acerca del funcionamiento del seguro colectivo para garantizar el pago de salarios y prestaciones sociales de las personas víctimas del secuestro. También reglamenta la naturaleza y objeto del seguro colectivo, la contratación de la póliza, el límite de la responsabilidad por evento, la forma de pago de la indemnización, el término de los eventos asegurados, las condiciones de

Teleológica, axiológica y normativamente el principio de primacía de la Constitución sobre toda norma de inferior categoría encuentra de modo principal su expresión más acabada, mediante la protección y garantía de los derechos fundamentales, lo cual entraña que quien interpreta y aplica la ley debe garantizar su cabal eficacia, preservando su núcleo esencial e integrando el sistema jurídico de manera que la defensa de los derechos fundamentales no termine desarticulándolo. En el caso bajo estudio, estas razones explican y ameritan la solución jurisprudencial y doctrinaria: en últimas, la obtención efectiva de los derechos aludidos antes se alcanza, en la forma dicha, mediante el uso del mecanismo de la acción de tutela³⁸.

De manera obvia, la eficacia que se predica –se repite– es simultánea para los derechos fundamentales antes mencionados, pues como lo ha sostenido la Corte Constitucional,

“... con base en el principio de armonización concreta, debe evitarse al máximo buscar la efectividad de un derecho mediante el sacrificio o la restricción de otro. La protección del derecho a la representación efectiva del demandante no puede afectar los derechos de la familia del Senador secuestrado. Y la única forma de lograr este cometido será haciendo una excepción al principio general que prohíbe la doble erogación sobre un mismo cargo. La Corte prevendrá al Senado de la República para que siga cancelando los salarios a la esposa e hijos del Senador, **sin perjuicio de los emolumentos que deba recibir quien se posesione temporalmente en la curul obtenida por la lista de este Senador, en razón al cumplimiento de sus funciones.**” Sent. T-358 de 2002.

En mérito de la expuesto, la Sala estima necesario reiterar su doctrina contenida en la Consulta 1.435 de 18 de julio de 2002, relacionada con situaciones semejantes, en las que se planteó el derecho al reconocimiento de la remuneración legal y de las prestaciones del miembro de corporación pública de elección popular víctima del secuestro y de quien deba reemplazarlo para preservar el derecho de representación –caso de los congresistas–:

“La Cámara de Representantes debe seguir pagándoles los salarios y prestaciones sociales a los representantes secuestrados, por conducto de sus beneficiarios o familiares legalmente habilitados para ello, lo mismo que a aquellas personas que entren a reemplazarlos en el ejercicio del cargo de representantes mientras dure la vacancia temporal presentada por circunstancias de fuerza mayor. (...)

Los servidores públicos responsables de la elaboración, presentación y aprobación de los presupuestos en los diferentes niveles del Estado tienen obligación de incluir provisiones suficientes que garanticen el reconocimiento y pago de los derechos derivados de la ley 282 de 1996³⁹.

El ordenador del gasto, por su parte, deberá adoptar las decisiones administrativas de carácter presupuestal necesarias, tales como traslados internos, si ello fuere posible, dentro del marco constitucional y legal, a fin de realizar las apropiaciones que garanticen el pago de los salarios y demás prestaciones sociales, incluyendo aportes en pensión, salud, riesgos profesionales, parafiscales a que tienen derecho los congresistas secuestrados, aunque estos no puedan disfrutar de ninguno de los servicios, en razón de su situación. (...).

Con todo, si no es posible obtener administrativamente el reconocimiento de los derechos individuales, los beneficiarios de los derechos indicados podrán acudir a las acciones contempladas en la Constitución Política y en la ley para buscar el reconocimiento y pago de sus derechos por la vía judicial”. (Destaca la Sala).

En este orden de ideas, la orden judicial por vía de tutela de pagar la remuneración aludida –pago forzado– implica la provisión correspondiente en el rubro “pago de sentencias”, lo cual no supone el incremento de las apropiaciones para gastos de las Asambleas Departamentales y, por lo mismo, no se produce el desconocimiento de sus topes máximos de funcionamiento, previstos en la ley 617 de 2000.

En conclusión, la administración debe tomar las previsiones tendientes a garantizar que el rubro de “sentencias judiciales” tenga las apropiaciones suficientes para cumplir las órdenes que los jueces impartan de reconocer y pagar las remuneraciones y emolumentos de los diputados secuestrados o de quienes los reemplacen, pues los titulares de los derechos si no obtienen protección en sede administrativa, la lograrán por vía de tutela.

De todo lo anotado resulta claro que la administración entonces deberá efectuar una proyección que incluya todos los gastos inherentes al pago de la remuneración y demás derechos emanados de la calidad de servidores públicos que ostentan los diputados y sus suplentes, incluidos los aportes parafiscales, tales como los destinados al Instituto de Bienestar Familiar, Sena, ESAP, etc.

Finalmente, la carencia de recursos para atender el doble reconocimiento no es asunto que pueda resolver la Sala, dado que se trata de arbitrar partidas ordenadas pagar por la ley o por las instancias judiciales, lo cual compete de manera exclusiva a la administración.

3.2.3.1. El efecto “*inter comunis*” de las órdenes impartidas en sede de tutela por la Corte Constitucional. En la Consulta 1435 de julio 18 de 2002 la Sala, a propósito del reconocimiento de los pagos a los diputados obtenido por vía de tutela, resaltó que sin desconocer el efecto *inter partes* de estas decisiones judiciales, “la Corte Constitucional dentro de su competencia y, con el fin de lograr la guarda eficaz de la Constitución y de los derechos fundamentales en ella consagrados, ha

responsabilidad de la aseguradora, los beneficiarios del seguro, los requisitos para acceder al pago de la indemnización, la subrogación y las situaciones no previstas en el decreto con relación al seguro de cumplimiento. (...) si el riesgo amparado es el interés económico-laboral que surge con ocasión del secuestro de un trabajador, que por esta razón no presta sus servicios, el siniestro que da origen al pago del seguro es el mismo secuestro en la persona del trabajador, momento a partir del cual nace la obligación para la compañía de seguros de pagarlo mientras la retención ilegal persista”. (Consulta 1.413, abril 25/02).

determinado, específicamente, respecto a los fallos de tutela, que estos pueden tener un efecto *'inter comunis'*, que permite la aplicación del fallo de tutela cuando se presenten situaciones de hecho y de derecho comunes”, es decir, los interesados en la protección de los derechos fundamentales amenazados o quebrantados no requieren acudir en sede de tutela para lograr su garantía y por contera la administración tiene la obligación de aplicar la doctrina constitucional sobre la materia que se trate.

A propósito se citaron las sentencias SU-1023 de 2001 y T-203 de 2002, conforme a las cuales las órdenes de la Corte Constitucional “debían tener efectos *“inter comunis”*, con el fin de proteger los derechos de **todos los pensionados de la Compañía (...), hubieran o no presentado acción de tutela”**.

En igual sentido, la misma Corporación en sentencia SU-975 del 23 de octubre de 2003 señaló:

“En virtud del principio de igualdad, la Corte procederá además a prevenir a las autoridades administrativas sobre los efectos vinculantes de la presente doctrina constitucional (artículo 24 inciso 2 del Decreto 2591 de 1991), las cuales deberán observar y aplicar en los casos similares al presente, sin desconocer las diferencias a observar en el futuro respecto de lo que hoy parece similar (...)

De conformidad con el artículo 24 del Decreto 2591 de 1991, ante la existencia de una amenaza seria y actual de que la entidad demandada continúe omitiendo el reconocimiento y pago del reajuste pensional a que tienen derecho tanto los peticionarios aquí amparados en sus derechos **como todas aquellas personas que se encuentren en similar situación en todo lo fáctica y jurídicamente relevante, la Corte prevendrá a la autoridad para que proceda a aplicar directamente la Constitución, así como las demás normas vigentes, y resuelva dentro de los plazos de ley de conformidad con lo establecido en la presente providencia”**.

No podía, entonces, Cajanal argumentar frente a los peticionarios que no le concierne analizar si hay o no discriminación porque ello equivale a desentenderse del artículo 13 de la Constitución y dejar de aplicar la doctrina sentada en la presente sentencia. **Tampoco puede someter a los peticionarios que se encuentren en la misma situación a que intenten por vía de una nueva tutela que un juez reitere esta sentencia. Las autoridades administrativas deben respetar los derechos constitucionales *motu proprio*, sin que el juez tenga que ordenarles, en cada caso específico, que apliquen la norma de normas (artículo 4 de la Constitución).”** (Destaca la Sala).

4. Reducción de los gastos

La solicitud de consulta insiste en la carencia de recursos para atender los gastos que demanda la situación atípica de orden presupuestal motivada por la comisión del delito de secuestro en la persona de los diputados, que ocasiona el doble pago referido. De igual forma, se alude a la posibilidad de que los límites establecidos en la ley 617 de 2000 sean rebasados en caso de dar cumplimiento a determinadas leyes que establecen estos gastos forzosos y por lo mismo de obligatorio cumplimiento.

La política de racionalización del gasto ha mostrado recientemente sus bondades y debe constituir un esfuerzo sostenido de todas las entidades públicas, particularmente de las territoriales cuyos gastos alcanzaron cifras inmanejables que las hacían inviables presupuestal y financieramente.

En este orden de ideas, la administración debe mantener tales políticas en todas sus esferas y niveles, pero los gastos forzosos derivados de la remuneración de los diputados secuestrados, en principio, no deben computarse dentro de los límites de la ley 617 de 2000, justamente por ser extraordinarios y excepcionales y por tanto deben calcularse también de manera atípica para dar cumplimiento a las normas legales que los establecen.

En caso de no contarse con recursos suficientes para atender tales obligaciones, la administración deberá efectuar reducción de otros gastos según las prioridades constitucionales y legales.

Al efecto debe tomarse en consideración que se está en presencia de la protección de derechos fundamentales, cuya garantía asegura el orden constitucional, aun frente a derechos o principios de igual estirpe.

5. Régimen prestacional de los diputados. La Sala en la Consulta 1.532 del 2 de octubre del año en curso, en relación con este tema señaló:

"El decreto 2767 del 1945 previó que, con las excepciones en él contenidas, los empleados y obreros de un departamento, intendencia, comisaría o municipio tienen derecho a la totalidad de las prestaciones establecidas en los artículos 17 de ley 6a. de 1945⁴⁰ y 11 del decreto 1660 del mismo año para los empleados y obreros de la Nación.

La ley 6ª de 1945 fue expedida, en principio, para regular el régimen prestacional de servidores públicos del orden nacional. El artículo 22 de esta ley dispuso que: "El Gobierno, teniendo en cuenta la condición económica de los respectivos Departamentos, Intendencias, Comisaría y Municipios, señalará por medio de decretos las prestaciones que hayan de pagar a los empleados y obreros correspondientes."

⁴⁰ LEY 6a. DE 1945, "ARTÍCULO 17. Los empleados y obreros nacionales de carácter permanente gozarán de las siguientes prestaciones: a). Auxilio de cesantía ... b). Pensión vitalicia... c) Pensión de invalidez... d) Seguro por muerte ... e) Auxilio por enfermedad... f) Asistencia médica... g) Los gastos indispensables del entierro ...".

Fue así como se dictó el decreto 2767 de 1945, que en su artículo 1º precisó que los empleados de los referidos órdenes tendrían derecho a la totalidad de las prestaciones señaladas en el artículo 17 de la ley 6ª de 1945.

La ley 48 de 1962 y el decreto 1723 de 1964 disponían:

“ARTÍCULO 7o. Los miembros del Congreso y de las Asambleas Departamentales gozarán de las mismas prestaciones e indemnizaciones sociales consagradas para los servidores públicos en la ley 6a. de 1945 y demás disposiciones que la adicionen o reformen”. (Ley 48 de 1962).

“ARTÍCULO 6o. Los Diputados a las Asambleas Departamentales tendrán derecho a las mismas prestaciones e indemnizaciones sociales consagradas para los servidores públicos en la ley 6a. de 1945, y demás disposiciones que la adicionen o reformen, en las mismas condiciones señaladas para los miembros del Congreso en el presente decreto. El seguro por muerte de los Diputados se reconocerá y liquidará como el de los trabajadores oficiales”. (Decreto 1723 de 1964).

Con la reforma de 1968 la ley 6ª de 1945 dejó de tener aplicabilidad para los servidores públicos del orden nacional y, por tanto, su aplicación quedó restringida a los empleados del orden territorial.

La ley 5a. de 1969 estableció, para efectos del artículo 29 de la ley 6a. de 1945, que a los periodos de tiempo en que se hayan devengado asignaciones por servicios prestados a la Nación, en ejercicio de cargos como el de Diputado a la Asamblea se acumularán los lapsos de servicio oficial o semioficial (art. 3o.), y que los miembros de dichas corporaciones “gozarán de las mismas prestaciones e indemnizaciones sociales consagradas para los servidores públicos en la ley 6a. de 1945”. (Art. 4o.).

La ley 20 de 1977 señaló:

“ARTÍCULO 2o. Las prestaciones sociales de los Diputados continuarán rigiéndose por las disposiciones que regulan la materia”.

El artículo 56 del decreto ley 222 de 1986 prescribía:

“ARTÍCULO 56. Los miembros del Congreso y de las Asambleas Departamentales gozarán de las mismas prestaciones e indemnizaciones sociales consagradas para los servidores públicos en la ley 6a. de 1945 y demás disposiciones que la adicionen o la reformen.

(. . .)”.

La legislación citada equipara el régimen prestacional de los diputados al previsto para los servidores públicos y para los congresistas, esto es, la ley 6a. de 1945 que reconoce como prestaciones las de : auxilio de cesantía, pensión de jubilación, pensión de invalidez, seguro por muerte, auxilio por enfermedad no profesional, asistencia médica, farmacéutica, quirúrgica y hospitalaria, y gastos de entierro.

La Constitución de 1991 ordenó, en el artículo 299, que los diputados "tendrán derecho a honorarios por su asistencia a las sesiones correspondientes" con las limitaciones que para tal fin establezca la ley. Sin embargo, el legislador no reglamentó lo concerniente a los honorarios, y en cuanto al régimen prestacional, la Sala de Consulta consideró que al no haber sido este derogado por el constituyente del 91, ni declarado inexecutable por la jurisdicción competente conservaba su vigencia, y así lo manifestó en los conceptos 444 de 1992, 695 de 1995 y 1166 de 1998. En este último se dijo:

"El régimen prestacional de los diputados es el contenido en la ley 6a. de 1945 y las disposiciones posteriores que la han adicionado y reformado, tales como las leyes 48 de 1962, 77 de 1965, 4a. de 1966 y 5a. de 1969, por cuanto aún no se ha expedido la normatividad legal para regular el régimen de prestaciones y seguridad social de los diputados, en desarrollo del artículo 299 de la Constitución. Los mecanismos para su liquidación y pago son los contemplados en aquellas normas".

Es de anotar que la Carta de 1991 facultó al Congreso para que, mediante ley marco, dictara las normas y señalara los objetivos y criterios a los cuales debe sujetarse el Gobierno para fijar el régimen salarial y prestacional de los empleados públicos, los miembros del Congreso y la fuerza pública (art. 150, num. 19, letra e). En tal virtud el legislador expidió la ley 4a. de 1992, por medio de la cual autorizó al Gobierno Nacional para fijar el régimen salarial y prestacional de, entre otros, los miembros del Congreso Nacional, de conformidad con los criterios y objetivos en ella contenidos. Esta norma tuvo desarrollo mediante el decreto 801 de 1992, por el que se establecen para los congresistas las primas de localización y vivienda, transporte y salud. Este decreto fue modificado, en lo que hace a la prima de transporte, por el decreto 1921 de 1998.

En consecuencia, la legislación proferida con fundamento en el artículo 150 –num. 19 letra e)– superior modificó el régimen prestacional de los miembros del Congreso y por tanto se perdió la equivalencia que existía al respecto con el régimen de los diputados.

Posteriormente, el referido artículo 299 de la Constitución fue modificado por el Acto Legislativo 1 de 1996, que en relación con el tema de estudio dijo:

"Los miembros de la Asamblea Departamental tendrán derecho a una remuneración durante las sesiones correspondientes y estarán amparados por un régimen de prestaciones y seguridad social, en los términos que fije la ley". (Inciso cuarto).

El Acto Legislativo 1 de 1996 defirió en el legislador la facultad de fijar la remuneración de los diputados, así como el régimen prestacional y de seguridad social. Este mandato fue desarrollado parcialmente por la ley 617 del 2000, en cuanto señaló la remuneración de los diputados de conformidad con una tabla estandarizada según la categoría de los departamentos (art. 29). No obstante, para nada se refirió al régimen prestacional de aquellos.

La ley 617 del 2000 previó, igualmente:

“Parágrafo 1. La remuneración de los diputados es incompatible con cualquier asignación proveniente del tesoro público, excepto con aquellas originadas en pensiones o sustituciones pensionales y las excepciones establecidas en la ley 4a. de 1992”. (Art. 29).

Si bien puede pensarse que esta norma tiende a limitar la asignación de prestaciones sociales a los diputados, ello pierde razón por el hecho de que dichas prestaciones tienen fundamento constitucional (art. 229), que no puede ser modificado por ley. Por tanto, este postulado ha de entenderse en el sentido de que lo que busca es impedir que los diputados perciban, por concepto de remuneración, asignaciones diferentes de la única y global consagrada por el legislador en el artículo 28 de la ley 617.

Respecto del régimen de seguridad social, la ley analizada dispuso que los diputados estarán amparados por el régimen previsto para tal fin en la ley 100 de 1993 y sus normas complementarias (art. 29 parág. 2o.).

En efecto, la condición de servidores públicos atribuida a los diputados por la Constitución los convierte en afiliados forzosos a los sistemas General de Pensiones y de Seguridad Social en Salud, al tenor de los artículos 15 y 157 de la ley 100, que prescriben:

“ARTÍCULO 15. AFILIADOS. Artículo modificado por el artículo 3 de la Ley 797 de 2003. Serán afiliados al Sistema General de Pensiones:

1. En forma obligatoria: Todas aquellas personas vinculadas mediante contrato de trabajo o como servidores públicos. . . .”.

“ARTÍCULO 157. TIPOS DE PARTICIPANTES EN EL SISTEMA GENERAL DE SEGURIDAD SOCIAL EN SALUD. Artículo condicionalmente EXEQUIBLE. A partir de la sanción de la presente ley, todo colombiano participará en el servicio esencial de salud que permite el Sistema General de Seguridad Social en Salud. Unos lo harán en su condición de afiliados al régimen contributivo o subsidiado y otros lo harán en forma temporal como participantes vinculados.

A) Afiliados al Sistema de Seguridad Social.

Existirán dos tipos de afiliados al Sistema General de Seguridad Social en Salud:

1. Los afiliados al Sistema mediante el régimen contributivo son las personas vinculadas a través de contrato de trabajo, los servidores públicos, los pensionados y jubilados y los trabajadores independientes con capacidad de pago. Estas personas deberán afiliarse al Sistema mediante las normas del régimen contributivo de que trata el capítulo I del título III de la presente ley". (Subrayas de la Sala).

En lo atinente al régimen prestacional de los congresistas, con base en las facultades otorgadas en la ley 4a. de 1992 –art. 17– se expedieron los decretos 1359 de 1993 y 1293 de 1994, que fijan el régimen especial de pensiones y restringen su campo de aplicación a quienes ostenten tal condición⁴¹.

En conclusión y hasta tanto el legislador se pronuncie, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 299 de la Constitución Nacional y la ley que lo desarrolle, el régimen prestacional de los diputados es el establecido en la ley 6a. de 1945 y demás normas que la adicionen o la reformen⁴²—por remisión del artículo 56 del decreto 1222 de 1986— en lo que se refiere al auxilio de cesantía, pues el régimen pensional y asistencial está comprendido en la ley 100 de 1993 que regula la seguridad social. En materia pensional mantienen vigencia las disposiciones anteriores, en virtud del régimen de transición si a ello hubiere lugar. Lo anterior, por cuanto las normas citadas no resultan contrarias a la Constitución y no han sido derogadas ni declaradas inexecutable.

Acerca del régimen pensional de los diputados, la Sala en concepto 1234 del 3 de febrero del 2000 señaló:

"En materia de prestaciones sociales es necesario precisar que la ley 100 de 1993 es ley derogatoria de los regímenes generales y especiales de pensiones, razón por la cual la ley 6a. de 1945 solo es aplicable a los diputados en los términos del régimen de transición o sea del artículo 36 de la ley. Asimismo, la ley 6a. de 1945 en materia de cesantías del orden territorial fue modificada por las leyes 344 de 1996 y 362 de 1997; por tanto, la ley 6a. de 1945 y las demás disposiciones que la modificaron y complementaron rigen exclusivamente para quienes tengan situaciones consolidadas con anterioridad a la vigencia de las leyes 100 y 344 respectivamente".

El decreto 1919 del 27 de agosto del 2002 fue expedido por el Presidente de la República en desarrollo de las facultades otorgadas por los artículos 150, numeral 19 letras e) y f) de la Constitución y 12 de la ley 4a. de 1992. Si bien en su artículo 1o. se refiere a las Asambleas Departamentales como objeto de su aplicación, cabe señalar que las prestaciones en él dispuestas rigen únicamente para los empleados públicos y trabajadores oficiales de tales corporaciones. Es decir, se exceptúan los Diputados, cuya remuneración y régimen prestacional y de seguridad

⁴¹ DECRETO 1359 DE 1993, "Artículo 1o. ÁMBITO DE APLICACIÓN. El presente Decreto establece integralmente y de manera especial, el régimen de pensiones, reajustes y sustituciones de las mismas, que en lo sucesivo se aplicará a quienes a partir de la vigencia de la Ley 4ª de 1992 tuvieron la calidad de Senador o Representante a la Cámara".

⁴² La ley 344 de 1996 modificó el régimen de cesantías, a partir de la fecha de su publicación.

⁴³ Dispone el artículo 29: “Sesiones de las Asambleas. El artículo 1° de la ley 56 de 1993 quedará así: “Artículo 1°. Sesiones de las Asambleas. Las asambleas sesionarán durante seis (6) meses en forma ordinaria, así:

El primer período será, en el primer año de sesiones, del 2 de enero posterior a su elección al último del mes de febrero del respectivo año.

El segundo y tercer año de sesiones tendrá como primer período el comprendido entre el 1° de marzo y el 30 de abril.

El segundo período será del primero de junio al 30 de julio, y el tercer período, será del 1° de octubre al 30 de noviembre.

Podrán sesionar igualmente durante un mes al año de forma extraordinaria, que se remunerará proporcionalmente al salario fijado. (...)”.

⁴⁴ Cuando el artículo 73 de la ley 617 se remite al concepto de servidor público de una entidad territorial, se refiere a los que prestan sus servicios tanto a los organismos principales como a los adscritos y vinculados. Así, armonizando las citadas disposiciones se tiene que, entre otros, son servidores públicos los miembros de las corporaciones públicas, los empleados y trabajadores de los departamentos y de sus entidades descentralizadas por servicios, entre los cuales se encuentran los directores, gerentes o presidentes de estas. Valga recordar que la remuneración de los diputados es fija, única e invariable en los

social, por expresa disposición del artículo 299 de la Carta Política, corresponde fijarlo al legislador.

Sin embargo, el decreto 1919, al precisar que el régimen prestacional de los empleados territoriales es el mismo de los nacionales, restringió mucho más el campo de aplicación de la ley 6ª de 1945.

Al determinar la Constitución Política –art. 299– que el régimen de prestaciones de los diputados será fijado por la ley, es evidente que le dio una regulación distinta al de los demás servidores públicos, pues, en tanto el régimen prestacional de estos es fijado de manera concurrente por el congreso y el ejecutivo –art. 150. 19 e)– el régimen de aquellos es solamente definido por el legislador.

De esta manera, el régimen de prestaciones de los diputados sigue rigiéndose por la ley 6ª de 1945, pues no se ha proferido otra ley en este sentido.

Finalmente, la Sala reitera al Gobierno Nacional y al Congreso de la República la imperiosa necesidad de expedir la ley que fije el régimen prestacional de los diputados, con el fin de llenar el vacío normativo existente al respecto y evitar así que el mismo sea suplido por el principio de remisión a otras normas, como la ley 6a. de 1945.”

6. Remuneración por mes de sesiones. Como se indicó, el Acto Legislativo No. 1° de 1996, artículo 1°, estableció a favor de los miembros de las asambleas departamentales el derecho a “una remuneración durante las sesiones correspondientes (...) en los términos que fije la ley”. En desarrollo de la norma constitucional, la ley 617 en el artículo 28 fijó la remuneración “por mes de sesiones”, en salarios mínimos legales mensuales, de acuerdo a la categoría del departamento.

A términos del artículo 29 ibídem, las sesiones de las asambleas se llevan a cabo durante seis meses en forma ordinaria y, por un mes al año, en forma extraordinaria⁴³.

Adicionalmente, el artículo 73 ibídem estableció como límite a las asignaciones de los servidores públicos territoriales el salario del gobernador o alcalde. Establece la norma:

“Límite a las asignaciones de los servidores públicos territoriales. Ningún servidor público de una entidad territorial podrá recibir una asignación superior al salario del gobernador o alcalde”⁴⁴.

La remuneración de los diputados “durante las sesiones correspondientes”, como lo señala el artículo 299 superior, la fijó el legislador “por mes de sesión”, en una suma única y global liquidada en salarios mínimos legales mensuales, entre 18 y un máximo de 30 salarios –art. 28, ley 617–,

según la categoría del departamento. Como se trata de una remuneración por mensualidades, hay lugar al pago durante los meses en que las asambleas sesionen, esto es, durante los seis meses de sesiones ordinarias, y proporcionalmente durante las sesiones extraordinarias, si son convocadas por menos de un mes.

La forma de pago por "mes de sesiones", y no por "sesión asistida" implica que no hay lugar a prorratear el pago según las sesiones a que asista el diputado, sino que debe pagarse la mensualidad completa, sin perjuicio de que se adelanten las actuaciones administrativas o disciplinarias por inasistencia injustificada a las sesiones.

En efecto, revisados los antecedentes del proyecto de ley, se observa que la remuneración de los disputados consistía "en honorarios por las sesiones a las que asistan"⁴⁵; posteriormente se modificó para indicar que "se remunerarán todas las sesiones a las que asistan los diputados"⁴⁶, así, el factor determinante del reconocimiento era la asistencia a las sesiones. Sin embargo, este criterio se cambió para establecer un valor límite que no superara la asignación de los gobernadores y que se pagara por mensualidades. La justificación era la de compensar el régimen más exigente de impedimentos e incompatibilidades y el no pago de remuneración durante los cinco meses restantes del año fiscal⁴⁷.

En el acta de conciliación en que se acogió el texto que finalmente se aprobó se lee:

"Por estas razones los miembros de la comisión hemos convenido modificar el texto del artículo de manera que a partir del monto en salarios mínimos establecido para los diputados de la categoría especial se establezca un monto en salarios mínimos para los diputados de las otras categorías que guarde la proporcionalidad. Con ello se logra el objetivo de que los diputados devenguen un salario mensual que consulte los impedimentos del régimen de incompatibilidades. Pero que además sea presentable en el sentido de que el salario total del año no sea superior al de los gobernadores (...). Tal como se comentó en la modificación propuesta al artículo 8° se conviene el texto del Senado, el cual busca mejorar las remuneraciones de los diputados a las asambleas, lo cual se obtiene aumentando el número de sesiones en 30 días adicionales a los aprobados en la Cámara." ⁴⁸.

Por tanto, como la ley 617 de 2000 estableció la remuneración por mes de sesiones y no por asistencia a ellas, el pago debe hacerse por el valor máximo mensual durante los seis meses de sesiones ordinarias y proporcional al tiempo en que se cite a extraordinarias, si es menos de un mes, sin perjuicio de las acciones a que haya lugar por inasistencia injustificada a las mismas.

La Sala responde

1. y 7. La administración está en la obligación de apropiar partidas suficientes para sufragar los gastos que demande el reconocimiento y pago

términos establecidos en el artículo 28 de la ley 617, mientras el legislador no determine en contrario; sin embargo, la expresión "ningún servidor" –comprensiva de todas las personas que prestan servicios en el orden territorial, incluidos los miembros de las corporaciones públicas–, implica que el límite de las asignaciones del artículo 73 se les aplica, razón por la cual su remuneración por mes de sesiones no podrá superar el salario del gobernador.

⁴⁵ Gaceta Cámara, número 257, agosto 17/99, pág. 5.

⁴⁶ Gaceta Congreso, número 394, octubre 27/99, pág. 13.

⁴⁷ Resulta ilustrativa la intervención del entonces Ministro de Hacienda, al indicar lo siguiente: "Como los diputados, según la fórmula que está sobre la mesa, podrían trabajar hasta siete (7) meses al año, es decir, seis (6) meses de ordinarias y uno (1) de extraordinarias, entonces se dice, el cálculo que se ha hecho de ellos, los diputados por mes no pueden recibir una remuneración superior a 30 salarios mínimos, que según los cálculos que se han hecho es el equivalente a lo que el gobernador recibe anualmente, es decir, si uno supiera que un diputado vive los cinco (5) meses restante, de lo que percibe en los siete (7) que trabaja, entonces tendría en promedio una remuneración similar a la que el gobernador recibe todos los meses, entonces si así se entiende la norma, no es que estemos poniendo una disposición de que gana más que

de la remuneración y demás emolumentos que correspondan a los diputados secuestrados, mediante la apertura de un rubro nuevo con fundamento en la ley 282 de 1996 y las normas que la modifican y complementan. En caso de incumplimiento de este deber legal, los titulares de los derechos fundamentales protegidos podrán recurrir a su garantía por vía de tutela o del seguro colectivo a que se hizo alusión, una vez se contrate la póliza respectiva. Si la administración careciere de recursos suficientes para atender los gastos de carácter obligatorio, en cumplimiento de las políticas de austeridad y de racionalización y según las prioridades legales, deberá efectuar la reducción de otros gastos.

2.3.5. y 6. Las apropiaciones que demanden el reconocimiento y pago de la remuneración y prestaciones de los diputados secuestrados se harán mediante la apertura de un rubro nuevo, con fundamento en la ley 282 de 1996 y en las normas que la modifican o complementan. Tales pagos, a juicio de la Sala, dada la excepcionalidad de la situación que remedian, que determina la aplicación directa de la Constitución para la protección de los derechos fundamentales, no deben computarse dentro de los límites de la ley 617 de 2000.

4. En el caso concreto de la consulta, en principio, no es de recibo establecer rangos ni discriminación entre los derechos fundamentales involucrados –laborales del secuestrado en conexidad con los de subsistencia y vida digna, y el de representación política–. De este modo, la garantía y protección de tales derechos ha ser simultánea.

8. Las prestaciones sociales de los diputados por remisión del artículo 56 del decreto 1222 de 1986 son las establecidas en la ley 6ª de 1945 “y demás disposiciones que la adicionen o reformen”, por cuanto la ley 617 de 2000 solo se refirió a la remuneración por mes de sesiones y al régimen de seguridad social.

9. Como la ley 617 de 2000 estableció una remuneración por mes de sesiones sin ligarla a la asistencia a las mismas, el pago debe hacerse por la suma mensual global y fija que corresponda a la categoría del departamento respectivo, sin perjuicio de que se adelanten las acciones administrativas o disciplinarias por inasistencia injustificada a las mismas.

Transcríbase al señor Ministro de Hacienda y Crédito Público. Igualmente, envíese copia a la Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República.

SUSANA MONTES DE ECHEVERRI

GUSTAVO APONTE SANTOS

Presidente de la Sala

FLAVIO AUGUSTO RODRÍGUEZ ARCE

AUGUSTO TREJOS JARAMILLO

ELIZABETH CASTRO REYES

Secretaria de la Sala

governador, lo que pasa es que solo está seis (6) meses o siete (7) meses y además tiene un régimen ahora más severo de inhabilidades y de incompatibilidades, así es como entiendo el espíritu de la norma que se está discutiendo”. Gaceta del Congreso, número 259, julio 14/00, pág. 45.

⁴⁸ Gaceta del Congreso, número 358, septiembre 8/00, pág. 34.

31. CONSEJO DE ESTADO

SALA DE CONSULTA Y SERVICIO CIVIL

Consejero Ponente: Luis Fernando Álvarez Jaramillo

Septiembre siete (7) de 2006

Radicación No. 1.771

Referencia: Límite de gastos de Contraloría Departamental.

El señor Ministro de Transporte, a solicitud de la señora Contralora del Departamento del Valle, requiere el pronunciamiento de la Sala con el fin de obtener claridad sobre el límite de los gastos de funcionamiento de dicho organismo de control. Como antecedentes hace referencia a las leyes 617 de 2000, 716 de 2001 y 901 de 2004, al decreto 192 de 2001 –reglamentario de la ley 617 de 2000–, a la importancia que el tema reviste para la preparación del presupuesto y a la posición asumida por la Dirección de Apoyo Fiscal del Ministerio de Hacienda.

Pone en conocimiento de la Sala el concepto de la Contraloría General de la República de agosto 24 de 2004, en el que expresa:

“Como se ve, la Ley 716 congeló los gastos de las contralorías departamentales a los porcentajes señalados en dicho artículo 9° de la ley 617 para el año 2001, lo que quiere decir que los porcentajes establecidos inicialmente en la ley para los años 2002, 2003 y 2004 no tuvieron aplicación práctica, pues el artículo arriba transcrito habla de límite permanente. Debe tenerse en cuenta que la vigencia de la ley 716 de 2001 fue hasta el 31 de diciembre de los dos (2) años siguientes a la fecha de publicación (la cual fue el 29 de diciembre de 2001), lo que implica que su vigencia fue hasta el 31 de diciembre de 2003.

La congelación de que se ha venido hablando fue prorrogada hasta el 31 de diciembre de 2005 por disposición del artículo 67 de la ley 863 de 2003. De modo que hasta tal fecha los gastos de las contralorías departamentales no pueden exceder los porcentajes establecidos para el año 2001 en el artículo 9° de la ley 617 de 2000.

El artículo 17 antes transcrito habla de límites, esto es, porcentajes, que para el año 2001 según la categoría de los departamentos son el 2,2%, 2,7%, 3,2% y 3,7%. Estos son los porcentajes que se prorrogaron hasta el 31 de diciembre de 2005.”

Igualmente, transcribe apartes de las precisiones hechas por la Auditoría General de la República sobre el mismo punto:

“La ley 617 es clara en relación con el monto sobre el cual se deben efectuar las transferencias con destino a los entes de control tanto para el nivel central como para el descentralizado, puesto que en forma expresa lo señaló para cada nivel. En efecto, para el nivel central estableció los ingresos corrientes anuales de libre destinación del respectivo ente territorial y para el descentralizado el monto de los ingresos ejecutados por la respectiva entidad en la vigencia anterior.”

La Contraloría del Departamento del Valle entiende que *“el límite de gastos de las contralorías departamentales es igual al porcentaje señalado para el año 2001 en el artículo 9° de la ley 617 de 2000, adicionado con la cuota de fiscalización de las entidades descentralizadas del departamento, pues la ley 716 de 2001 en su artículo 17 faculta a las contralorías departamentales para sumar al porcentaje de ingresos corrientes de libre destinación autorizado, el valor de las cuotas de auditar que deben cancelar las entidades descentralizadas”*.

Transcribe las normas objeto de interpretación y manifiesta que *“básicamente el problema radica en la forma como se debe calcular el presupuesto anual de la Contraloría Departamental del Valle, toda vez que la Entidad de Control Fiscal considera que se debe hacer en términos constantes en un porcentaje del 2,2% sobre los ICLD más el 0,2% de las Entidades Descentralizadas como cuota de fiscalización y la DAF –Dirección de Apoyo Fiscal– considera que el método que se debe aplicar es el contenido en el párrafo del artículo 9° de la ley 617 de 2000, es decir, aplicar la meta de inflación fijada por el Banco de la República, al presupuesto ejecutado del año anterior.”*

Si bien en el escrito de formulación de la consulta se ofrece adjuntar varias comunicaciones en la que se expresan las posiciones de las distintas entidades referidas, ellas no fueron anexadas.

Finalmente formula los siguientes interrogantes:

“1. ¿Debe entenderse que el porcentaje del 2,2 sobre los Ingresos Corrientes de Libre Destinación de cada Departamento como base para calcular el presupuesto de la Contraloría Departamental del Valle, en los términos del artículo 11 de la ley 901 de 2004 y 17 de la ley 716 de 2001, se mantiene de forma permanente y para cada vigencia fiscal?”

2. *¿Los ingresos que perciba la Contraloría Departamental del Valle por concepto de recuperación “cuotas partes pensionales” destinados a cubrir la nómina de pensionados están por fuera del límite de gastos de funcionamiento o techo presupuestal de acuerdo con la ley 617 de 2000 y su decreto reglamentario 192 de 2001?*

3. *¿Con base en lo dispuesto en el artículo 17 de la Ley 716 de 2001 se entiende derogado el párrafo del artículo 9° de la ley 617 de 2000?”*

CONSIDERACIONES

Procede la Sala a precisar las reglas jurídicas que deben aplicarse para calcular los presupuestos de las contralorías departamentales y los límites a los que están sometidos, para lo cual es necesario determinar las normas legales vigentes que regulan la materia y su alcance atendiendo la jerarquía normativa de los preceptos que las contienen, así como el tratamiento presupuestal que se da a los recursos destinados a cubrir la nómina de pensionados.

La ley 617 de 2000 de saneamiento fiscal de las entidades territoriales

Esta ley contiene varias disposiciones orientadas a enfrentar los problemas financieros de las entidades territoriales con el fin de garantizar su viabilidad financiera y el proceso de descentralización, mediante (i) la aplicación de un criterio de proporcionalidad entre los ingresos y los gastos, (ii) la financiación de sus gastos con recursos propios, (iii) el establecimiento de límites a dichos gastos, entre ellos a los de funcionamiento.

Así, el legislador impone a las entidades territoriales el deber de financiar los gastos de funcionamiento con sus ingresos corrientes de libre destinación (ICLD), que deben ser suficientes para atender las obligaciones corrientes, provisionar el pasivo prestacional y pensional y financiar, así sea parcialmente, la inversión pública autónoma de las mismas (art. 3°); y de otra parte, establece un tope máximo de los gastos de funcionamiento de los departamentos, que no deben superar un determinado porcentaje de los ingresos corrientes de libre destinación, límite permanente que para el caso de los departamentos oscila, según la categoría, entre el 50 y el 70 %, una vez concluido el denominado período de transición (arts. 4° y 5°).

Antes de analizar las normas específicas que se ocupan de los límites a los gastos de funcionamiento de las entidades territoriales debe precisarse que las disposiciones de la ley 617, mediante las cuales se establecen dichos límites, en particular de las apropiaciones destinadas a los gastos de las contralorías departamentales, tienen la fuerza de ley orgánica del presupuesto, según su naturaleza, alcance y la calificación que como tal hace el artículo 95⁴⁹ de la ley, entre otros, de los artículos 8° y 9° que regulan la materia. Debe recordarse que en su temática las leyes orgánicas tienen un valor jurídico superior al de la ley ordinaria, lo cual explica que en razón a esta mayor jerarquía normativa la Constitución exija para su aprobación la mayoría absoluta de los votos de una y otra Cámara (art. 151) y condicione, por una parte, la actividad legislativa; y por otra, la administrativa desplegada en este caso por los departamentos, los cuales deben sujetarse al momento de preparar, expedir y ejecutar los presupuestos anuales de ingresos y gastos, tanto a la ley orgánica del presupuesto que se ocupa de la programación, aprobación, modificación y ejecución del presupuesto, como a sus propias normas orgánicas territoriales (arts. 151, 352, 353 y 300.5 de la C. P.) –las que a su vez deben ser expedidas con observancia de las orgánicas nacionales⁵⁰–.

⁴⁹ Dice el artículo 95 de la ley 617: "Artículo 95. NORMAS ORGÁNICAS. Los artículos 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 13, 14, 52, 53, 54, 55, 56, 89, 91, 92 y 93 son normas orgánicas de presupuesto".

⁵⁰ Dispone el artículo 109 el decreto 111 de 1996: "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. (...) (Ley 38/89, artículo 94, Ley 179/94, artículo 52)".

Sobre esta materia de la fuerza de la ley orgánica del presupuesto, esta Sala se pronunció recientemente en el Concepto No. 1709 de 2006, en los siguientes términos:

*“Con el fin de absolver la disparidad de criterios, la Sala debe precisar los alcances de la ley 617 en relación con el valor máximo de los gastos de las Contralorías y con los efectos que las medidas de saneamiento producen respecto del cálculo de la cuota de auditaje. A propósito de estos temas la Corte Constitucional sostuvo que “... el artículo 352 permite que la ley orgánica del presupuesto regule lo correspondiente a la elaboración (programación) y aprobación de los presupuestos de las entidades territoriales, lo cual precisamente desarrolla la disposición acusada. **Además, dicha regulación no excluye la posibilidad de que la referida ley pueda establecer limitaciones generales y abstractas en materia de gastos de funcionamiento a los proyectos que elaboren los alcaldes y que aprueben los concejos respectivos, las contralorías y personerías distritales y municipales, en lo tocante a la presupuestación de sus gastos de funcionamiento, como ocurre con las disposiciones acusadas.**”⁵¹* (Negrilla fuera de texto).

En la Consulta 1628 de 2005, relativa al límite de gastos establecido por la ley 617, afirmó la Sala:

“En efecto, al tenor del artículo 313.4 de la Carta los Concejos solo pueden votar los tributos “y los gastos locales” de conformidad con la Constitución y la ley, por manera que en el trámite de aprobación del presupuesto deberán aplicarse, además de las normas orgánicas sobre la materia, las de la misma naturaleza contenidas en la ley 617 y, por tanto, observar los límites máximos en esta señalados para los gastos de funcionamiento. En consecuencia, con destino a esta clase de gastos los alcaldes y los concejos están impedidos para proponer y apropiar partidas superiores a las autorizadas en la ley 617⁵².

“La Corte Constitucional, en punto a los alcances de la autonomía de las autoridades para ejercer la actividad presupuestal, en la sentencia C-101 de 1991 expresó:

*“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. En el mismo orden de ideas, la autonomía en la ejecución presupuestal no supone independencia respecto de las metas macroeconómicas y los planes de financiamiento de la operación estatal. **La autonomía se cumple dentro de los límites que imponen intereses superiores***

⁵¹ Sent. C-508/96 que declaró exequible el artículo 28 de la ley 225/95, compilado en el art. 106 del decreto 111/96. // V. sent. C- 506/95, 540, 579 y 837/01.

⁵² Este es el alcance del artículo 106 del decreto 111 de 1996, modificado y adicionado por la ley 617 –arts. 3º, 10 y 95–.

como el equilibrio macroeconómico y financiero (art. 341 C.P.), el mantenimiento de la capacidad adquisitiva de la moneda (art. 373 C. P.) y la regulación orgánica en materia de programación, aprobación, modificación y ejecución de los presupuestos de la Nación (CP art. 352)."

"En este orden de ideas, la prohibición de exceder el límite impuesto por las normas orgánicas –arts. 3º, 10 ibídem– guarda armonía con el artículo 2º del decreto 111 de 1996, a cuyos términos "esta ley orgánica del presupuesto, su reglamento, las disposiciones legales que esta expresamente autorice, además de lo señalado en la Constitución, serán las únicas que podrán regular la programación, elaboración, presentación, aprobación, modificación y ejecución del presupuesto (...)" –art. 64 de la ley 179/94–. (Negrilla fuera de texto)."
(La subraya no es del texto original)

Límites a los gastos de las contralorías departamentales

La ley 617 contiene (i) un **régimen permanente** de restricción o limitación a los gastos de las contralorías, tomando como referencia un determinado porcentaje de los ingresos de libre destinación de la respectiva entidad territorial, regulado por el artículo 8º para el caso de las contralorías departamentales y por el artículo 10 para las de los distritos y municipios; y (ii) un **régimen de transición** a partir del año 2001 y hasta el año 2004, aplicable a las contralorías de las entidades territoriales que superaran los límites del régimen permanente, previsto en los artículos 9º para las contralorías departamentales y en el artículo 11 para las contralorías distritales o municipales.

A continuación se analizan estos regímenes aplicables a los departamentos, contenidos en la ley 617:

(i) El artículo 8º establece el **límite permanente** para los gastos de las contralorías departamentales, expresado en porcentajes en proporción de los ingresos corrientes anuales de libre destinación, según la respectiva categoría, así:

"Artículo 8º. Valor máximo de los gastos de las Asambleas y Contralorías Departamentales. (...)

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%"

Adicionalmente a esta disposición, el artículo 9° de la misma ley establece otro límite a los gastos, referido al crecimiento de un año a otro de las apropiaciones presupuestales destinadas a las contralorías departamentales, el cual a pesar de encontrarse regulado en el artículo que se refiere el régimen de transición, por su contenido y alcance integra el régimen permanente a partir del año 2005, como en efecto se desprende de su texto, a saber:

“Artículo 9°. Período de transición para ajustar los gastos de las Contralorías Departamentales. (...)

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.” (Negrilla de la Sala).

La imposibilidad legal de superar estos dos límites se refleja en el reglamento expedido por el Gobierno Nacional en el que se dispone que sumadas las distintas fuentes de financiación, esto es, las transferencias y la cuota de fiscalización, estas no pueden superar los límites de gasto ni de crecimiento establecidos por la ley 617. En efecto, prevé el artículo 10 del decreto 192 de 2001:

“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”.

Con ello se hace más concreto el propósito de la ley 617, de mantener una proporcionalidad entre los ingresos y los gastos, y de aplicar adicionalmente un criterio de actualización monetaria de los gastos de las contralorías, de manera que estos no crezcan en términos reales, pues solo se admite la recuperación de la pérdida del valor adquisitivo de la moneda de modo que la apropiación no llegue a depreciarse; o en otras palabras, que esta no aumente en una proporción mayor a la inflación proyectada.

Sobre la aplicación del régimen permanente de limitación a los gastos de las contralorías, resultan ilustrativas las consideraciones expuestas por esta Sala en el Concepto 1709 de 2006 ya referido, en relación con los organismos de control municipales, de contenido y alcance similar a los departamentales, en la que se precisó:

“En relación con los gastos de las contralorías municipales y distritales⁵³, el artículo 10 de la ley 617⁵⁴ regula parcialmente el régimen permanente de límites, así: (...)

⁵³ La del Distrito Capital se rige por el artículo 54.

⁵⁴ Mediante Sentencia C-579/01, la Corte Constitucional declaró exequibles los artículos 1° al 11 de la ley 617.

Conforme a las disposiciones anteriores, puede afirmarse que:

(i) La ley 617 establece, con carácter permanente, un valor máximo (un límite) a las apropiaciones destinadas anualmente a los gastos de las contralorías, tomando como punto de partida una proporción determinada atendiendo la categorización del ente territorial –entre el 2,5% y el 2,8%– de los ingresos corrientes de libre destinación, lo que determina el monto máximo de transferencias destinado al organismo, de manera que a partir de la vigencia presupuestal del año 2005 –una vez agotado el período de transición (2001 a 2004)–, tales apropiaciones no pueden superar el tope máximo resultante en cada vigencia, so pena de desconocer la ley 617 artículo 10°. De esta manera, se establece la proporción que de los ingresos corrientes perciben las contralorías de modo permanente del erario con destino al cumplimiento de la función de control fiscal.

Para determinar el monto de la transferencia del sector central ha de tenerse en cuenta que la ley define el concepto de ingresos corrientes de libre destinación así: “los ingresos corrientes, excluidas las rentas de destinación específica, entendiendo por estas las destinadas por ley o acto administrativo⁵⁵ a un fin determinado. Los ingresos corrientes son los tributarios y los no tributarios, de conformidad con lo dispuesto en la ley orgánica de presupuesto” –art. 3°–, noción que coincide con la clasificación que de tales ingresos contiene el artículo 27 del decreto 111 de 1996, compilatorio del Estatuto Orgánico del Presupuesto.

Así, el valor máximo de gastos de las contralorías corresponde a la siguiente fórmula:

$$\text{Límite Gastos Contraloría (No mayor >) = Ingresos Corrientes de Libre Destinación (Rentas Tributarias + Rentas No Tributarias - Rentas de destinación específica) X (2,5\% o 2,8 \% según categoría)}$$

(ii) A partir del año 2005 el régimen prevé como mecanismo de control anual de los gastos de las contralorías que estos no podrán crecer por encima de la meta de inflación establecida por el Banco de la República⁵⁶.

(iii) Entonces son dos los límites complementarios que estableció el legislador:

- El de crecimiento del gasto de una vigencia fiscal a otra, el que a partir del año 2005 no podrá estar por encima de la meta de inflación establecida por el Banco de la República (índice de inflación esperada).

⁵⁵ Mediante Sentencia C-579 de 2001 de la Corte Constitucional, el aparte subrayado fue declarado condicionalmente exequible “en el sentido de que solo cobija aquellos actos administrativos válidamente expedidos por las corporaciones públicas del nivel territorial –Asambleas y Concejos–, de conformidad con lo dispuesto en la parte motiva de esta providencia”.

⁵⁶ Durante el período de transición los gastos de las contralorías, sumadas las transferencias del nivel central y descentralizado, no podían crecer en términos constantes en relación con el año anterior –art. 11 de la ley 617–.

- El de gastos previsto en el artículo 10 de la Ley 617 de 2000.

Para la aplicación del límite relativo a la meta de inflación habrá de tomarse la variable de ingresos ejecutados en la respectiva entidad en la vigencia anterior, excluidos los conceptos enumerados en el inciso primero del párrafo del artículo 11 de la ley 617; y el límite de gastos establecido en el artículo 10 ibídem, el referente para determinarlo, según sea la categoría de las contralorías, es el respectivo porcentaje de los ingresos corrientes de libre destinación, de manera que el monto resultante de la aplicación de dichos límites determina la cuantía de la apropiación máxima con destino a las contralorías, la cual tiene como fuente de financiación las transferencias y la cuota de auditaje.

*(iv) Por su parte, el artículo 10 del decreto reglamentario 192 de 2001 dispone:
(...)*

El artículo transcrito pone de presente que independientemente de la fuente de financiación la apropiación para las contralorías –transferencias más cuota de auditaje– no puede superar ni el límite de gasto ni el de crecimiento, previstos por el legislador.”

En síntesis, puede afirmarse que las apropiaciones para gastos de las contralorías departamentales están sometidas, por disposición de normas orgánicas de presupuesto, a dos límites permanentes: no pueden superar un determinado porcentaje de los ingresos corrientes de libre destinación del departamento; y tampoco pueden incrementarse de un año a otro, en un porcentaje superior a la meta de inflación.

(ii) De otra parte, la ley 617 previó un régimen de transición aplicable al período comprendido entre los años 2001 a 2004 a los departamentos cuyos gastos en contralorías superarán los límites establecidos en la misma ley, así:

“ARTÍCULO 9°. Periodo 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%	1,2%
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.⁵⁷" (Negritas de la Sala).*

El régimen de transición excluye la aplicación del régimen ordinario o permanente durante el término o anualidades en que el mismo tuvo vigencia, con el propósito de facilitar la aplicación posterior del régimen permanente en el caso de aquellos departamentos que tuvieran un mayor nivel de gasto, con lo cual se pretendía evitar un cambio drástico en el monto de las apropiaciones, de allí su reducción paulatina hasta llegar a los porcentajes permanentes.

Así por ejemplo, un departamento de tercera o cuarta categoría que a la entrada en vigencia de la ley destinara a atender los gastos de la contraloría, un porcentaje superior al 3,0% de los ingresos corrientes de libre destinación (art. 8°), por estar en esa situación fáctica entraba al régimen de transición y por tanto, se le aplicaba un límite de gastos de 3,7% de tales ingresos para el año 2001 (art. 9°), el cual se debía reducir paulatinamente así, para el año 2002 a 3,5%, para 2003 a 3,2% y para el último año de la transición - 2004 - nivelar el porcentaje al 3,0%, igual al del régimen permanente.

En todo caso, se mantienen dos límites para determinar el monto de las apropiaciones: los respectivos porcentajes de los ICLD según la categoría del departamento y la imposibilidad de que los gastos crezcan por encima de la inflación.

Si bien en principio este era el propósito del legislador y el mecanismo inicialmente consagrado de nivelación de gastos con miras a la aplicación del régimen permanente, disposiciones legales posteriores introdujeron modificaciones al régimen de transición, por lo que es necesario entrar a analizarlas.

⁵⁷ Este artículo fue declarado exequible por la Corte Constitucional mediante sentencias C-540 y C-579 de 2001.

Normas legales expedidas con posterioridad a la ley 617 de 2001.

A continuación, la Sala procede a estudiar las modificaciones introducidas a la ley 617, siguiendo dos criterios: (i) la secuencia temporal de expedición - leyes 716 de 2001, 863 de 2003, ley 901 de 2003 y 998 de 2005 -; y (ii) la jerarquía normativa o valor jurídico de las mismas.

La Ley 716 de 2001 *“Por la cual se expiden normas para el saneamiento de la información contable en el sector público y se dictan disposiciones en materia tributaria y otras disposiciones”* inicialmente modifica el régimen de transición, con el artículo 17 del siguiente tenor:

“Artículo 17. El límite de gastos previstos en el artículo noveno de la Ley 617 de 2000 para el año 2001, seguirá en forma permanente, adicionando con las cuotas de auditaje de las empresas industriales y comerciales del estado, áreas metropolitanas, empresas de servicios y sociedades de economía mixta. Los establecimientos públicos hacen parte del presupuesto del departamento.” (Destaca la Sala).

Este precepto modificó el régimen de transición previsto en el artículo 9° al reformar el límite de gastos a partir del año 2002, el cual inicialmente se había previsto que debía decrecer sucesivamente año por año para acercarse paulatinamente al límite permanente; y en su lugar se opta por mantener el del año 2001.

También significó un aumento de los recursos públicos que podrían apropiarse para el funcionamiento de las contralorías, pues mientras en el esquema inicial el límite se estableció sin consideración a la fuente de financiación –como lo precisó el artículo 10 decreto 192 de 2001–, con la modificación al límite inicialmente previsto para el año 2001 se adiciona el valor de la cuota de auditaje hasta del 0,2%. Así por ejemplo, para el año 2002 el límite inicial era del 3,5% de los ICLD –categoría tercera y cuarta–; con la modificación la apropiación de las contralorías podía ser hasta de 3,7% + 0,2% de los ingresos ejecutados de cuota de auditaje, y no del 3,5% que era el límite previsto por el artículo 9° de la ley 617 para el año 2002.

Puede advertirse que esta disposición no afectó el régimen permanente regulado por el artículo 8° de la ley 617, por cuanto el artículo 17 de la ley 716 tiene por objeto modificar los límites inicialmente previstos en el artículo 9° de la ley 617, es decir, aquellos aplicables en el período de transición, en la medida en que extiende el límite consagrado para el año 2001 a los años subsiguientes de dicho período según la categoría del respectivo departamento, y en razón a la previsión contenida el artículo 21⁵⁸ de la misma ley 716, el cual le señaló la vigencia *“hasta el 31 de diciembre de los dos (2) años siguientes a la fecha de su publicación, con excepción de los artículos décimo (10) al dieciséis (16)”*. Por tanto, la expresión *“en forma permanente”* debe entenderse en relación con el régimen de transición y, desde luego, durante la vigencia del artículo 17 de la ley 716.

⁵⁸ Este artículo dispuso: “ARTÍCULO 21. VIGENCIA Y DEROGATORIAS. La presente ley rige a partir de la fecha de su publicación y será aplicable a los valores contables que se encuentren registrados en los estados financieros a 31 de diciembre de 2000, sin perjuicio de las revisiones que por ley le corresponden a la Comisión Legal de Cuentas. La vigencia será hasta el 31 de diciembre de los dos (2) años siguientes a la fecha de su publicación, con excepción de los artículos décimo (10) al dieciséis (16), y deroga las normas que le sean contrarias, en especial el numeral segundo del artículo 506 del Estatuto Tributario y el artículo 850-1 del Estatuto Tributario.” (Destaca la Sala)

Ahora bien, dicho artículo 17 tenía prevista su vigencia hasta el 31 de diciembre de 2003, pero la **ley 863 de 2003** "Por la cual se establecen normas tributarias, aduaneras, fiscales y de control para estimular el crecimiento económico y el saneamiento de las finanzas públicas" la prorrogó hasta el 31 de diciembre de 2005, según se lee en su artículo 67:

"Ley 863 de 2003

(...)

Artículo 67. Prorrógase la vigencia del artículo 17 de la Ley 716 de 2001, hasta el 31 de diciembre de 2005."

Es claro que de no haberse extendido la vigencia del artículo 17 de la ley 716 por el artículo 67 de la ley 863, aquel precepto hubiera perdido vigencia y en consecuencia, se continuaría aplicando la gradualidad descendente de los límites a los gastos de las contralorías departamentales en el período de transición inicialmente regulado por el artículo 9° de la ley 617 de 2001.

Debe señalarse que por la prórroga de la vigencia del artículo 17 hasta el año 2005, resultó afectado el sistema permanente de limitación a los gastos previsto en el artículo 8° de la ley orgánica 617, pues el régimen aplicable al período de transición se extendía solamente hasta el año 2004, sin embargo finalmente el año 2005 quedó regulado por el artículo 17 de la ley 716 de 2001.

El efecto jurídico del artículo 67 de la ley 863 fue modificar las reglas establecidas por la mencionada ley orgánica ley 617, conforme a las cuales debían los departamentos preparar, aprobar y ejecutar los presupuestos de sus contralorías con sujeción a unos determinados límites, tanto en el periodo de transición (en la medida en que se extendió la aplicación del límite previsto para el año 2001 hasta el año 2005), como en el régimen permanente el cual no comenzó a aplicarse en el año 2005 como inicialmente se previó.

Posteriormente la **ley 901 de 2003** "Por medio de la cual se prorroga la vigencia de la Ley 716 de 2001, prorrogada y modificada por la Ley 863 de 2003 y se modifican algunas de sus disposiciones", dispuso:

"ARTÍCULO 1o. Prorróguese hasta el 31 de diciembre de 2005 la vigencia de los artículos 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11 y 17 de la Ley 716 de 2001."

(...)

ARTÍCULO 11. VIGENCIA Y DEROGATORIAS. La presente ley rige a partir de la fecha de su publicación, **su vigencia será hasta el treinta y uno (31) de diciembre de dos mil cinco (2005), con excepción del párrafo 3o del artículo 4 y el artículo 17 de la Ley 716 de 2001 y los artículos 10 y 11 de la presente ley y deroga las demás normas que le sean contrarias**" (Destaca la Sala).

Curiosamente debe observarse que si bien al artículo 17 de la ley 716 de 2001 le fue señalada su vigencia hasta el 31 de diciembre de 2005 (art. 1º) –lo que ya se había hecho por el artículo 67 de la ley 863 de 2003, como ya se dijo–, el artículo 11 de la ley 901 excluye al mismo artículo 17 de dicha vigencia, es decir, en un mismo cuerpo legislativo se le da doble tratamiento en sentido contrario y excluyente, pues no es jurídica ni lógicamente posible que una norma rija hasta una fecha determinada y a su vez, se excluya de esa vigencia determinada, pero que como consecuencia de ello, su vigencia resulte permanente.

Entre las dos disposiciones, una que determina con certeza la vigencia de la norma y otra que la señala como indefinida, por su contenido ha de reconocerse mayor alcance a aquella que precisa la vigencia, por cuanto expresa una voluntad clara del legislador de hacer producir efectos a la norma hasta una fecha determinada, del mismo modo como la ley puede señalar el día en que una ley puede empezar a regir (art. 52 C. de R. P. y M.). En criterio de la Sala, debe darse preferencia a la manifestación expresa e inequívoca del querer del legislador, de modo que ofrece certeza jurídica sobre el alcance temporal de su mandato, en lugar de apelar a criterios formales como el de la ubicación inicial o posterior del precepto en el cuerpo de la ley de la cual forma parte (art. 10 C. C.).

Además, ha de entenderse que el legislador interpretó con autoridad el alcance de los artículo 1º y 11 de la ley 901 de 2003 que establecieron la vigencia del artículo 17 de la ley 716 hasta el 31 de diciembre de 2005, cuando estimó necesario prorrogar nuevamente dicha vigencia – obviamente por considerar que no era indefinida o permanente –, conforme se advierte del contenido de la ley 988 de 2005 *“Por la cual se decreta el presupuesto de rentas y recursos de capital y la ley de apropiaciones para la vigencia fiscal del 1o de enero al 31 de diciembre de 2006.”*

El artículo 79 de la **ley 998 de 2005** dispuso:

“Artículo 79. Modifíquese los artículos 1 y 11 de la Ley 901 de 2004 los cuales quedarán así:

ARTÍCULO 1o. Prorróguese hasta el 31 de diciembre de 2006, la vigencia de los artículos 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11 y 17 de la Ley 716 de 2001.

Artículo 11. VIGENCIA Y DEROGATORIAS. La presente ley rige a partir de la fecha de su publicación, su vigencia será hasta el treinta y uno (31) de diciembre de dos mil seis (2006), con excepción del párrafo 3o del artículo 4 y el artículo 17 de la Ley 716 de 2001 y los artículos 10 y 11 de la Ley 901 de 2004 y deroga las demás normas que le sean contrarias”.

Este precepto fue declarado inexecutable por la Corte Constitucional mediante la sentencia C-457 de junio 7 de 2006, por considerar que *“vulnera el principio de unidad de materia expresamente establecido en el artículo 158 de la Constitución Política”*, y en consecuencia, al desapa-

recer del ordenamiento jurídico la norma que prorrogaba la vigencia del artículo 17 de la ley 716 de 2001 hasta el 31 de diciembre de 2006 y al haberse llegado a la fecha del 31 de diciembre de 2005 como límite de la vigencia de dicho artículo 17 –conforme lo dispusieron los artículos 67 de la ley 863 y 1° y 11 de la ley 901 de 2003–, en la práctica su vigencia transitoria se extinguió y en consecuencia las normas orgánicas contenidas en los artículos 8° y 9° de la ley 617 de 2000 que regulan los límites permanentes a las apropiaciones de las contralorías departamentales, desde esta perspectiva, deben aplicarse.

Ahora bien, no obstante que el artículo 17 de la ley 716 ya perdió vigencia conforme al anterior análisis de las disposiciones legales que se han ocupado de regular el límite a los gastos de las contralorías departamentales y que han sido estudiadas inicialmente siguiendo la secuencia temporal de expedición y sus respectivos efectos modificatorios o derogatorios, la Sala considera oportuno realizar también una interpretación integral teniendo en cuenta la jerarquía normativa o valor jurídico de las distintas leyes, con el fin de determinar las normas que deben ser aplicadas, toda vez que el solo criterio temporal no resulta suficiente, dado que las normas de contenido presupuestal están sometidas por la Constitución y la ley orgánica del presupuesto a un régimen jerárquico especial.

En efecto, la preparación, aprobación y ejecución de los presupuestos tanto de la Nación como de las entidades territoriales, es materia reservada a ley orgánica conforme lo prevén los artículos 151, 352⁵⁹ y 353 de la Carta, lo que significa que solamente una ley de esta categoría y jerarquía⁶⁰, que haya surtido las exigencias constitucionales para su debida expedición, como es su aprobación por la mayoría absoluta de los miembros de las cámaras legislativas (art. 151 de la C. P.), puede ocuparse de dichas materias.

La ley orgánica del presupuesto, decreto 111 de 1996, reitera este principio en su artículo 2°:

“Artículo 2°. Esta **Ley Orgánica del Presupuesto**, su reglamento, **las disposiciones legales que esta expresamente autorice**, además de lo señalado en la Constitución, **serán las únicas que podrán regular la programación, elaboración, presentación, aprobación, modificación y ejecución del presupuesto**, así como la capacidad de contratación y la definición del gasto público social. **En consecuencia, todos los aspectos atinentes a estas áreas en otras legislaciones quedan derogados y los que se dicten no tendrán ningún efecto**”.⁶¹ (Negrilla y subraya de la Sala).

Entiende la Sala que ciertamente la potestad legislativa del congreso para dictar leyes orgánicas no puede cercenarse, ni siquiera por la propia norma orgánica, lo cual no significa que el principio de reserva de ley orgánica de las materias presupuestales pueda ser desconocido por una ley ordinaria, de manera que como lo afirma el artículo 2° del decreto 111 transcrito, tales normas orgánicas **son las únicas** que pueden válidamente

⁵⁹ “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.”

⁶⁰ Sobre el valor jurídico de la ley orgánica, la sentencia C-337 de 1993 expresa: “Desde luego una ley orgánica es de naturaleza jerárquica superior a las demás leyes que versen sobre el mismo contenido material, ya que estas deben ajustarse a lo que organiza aquella. Pero, propiamente hablando, la ley orgánica no tiene el rango de norma constitucional, porque no está constituyendo sino organizando lo ya constituido por la norma de normas que es únicamente, el Estatuto Fundamental. La ley orgánica no es el primer fundamento jurídico, sino una pauta a seguir en determinadas materias preestablecidas, no por ella misma, sino por la Constitución. Así, la norma constitucional es creadora de situaciones jurídicas, sin tener carácter aplicativo sin ninguna juridicidad anterior, al paso que la ley orgánica sí aplica una norma superior –la constitucional– y crea, a la vez, condiciones a las cuales estará sujeto el ejercicio de la actividad legislativa; ahora bien, la ley orgánica ocupa tanto desde el punto de

vista material, como del formal un nivel superior respecto de las leyes que traten de la misma materia; es así como la Carta misma estatuye que el ejercicio de la actividad legislativa estará sujeto a lo establecido por las leyes orgánicas. (Art. 151)”

⁶¹ Este artículo del Estatuto Orgánico del Presupuesto corresponde al 64 de la ley 179 de 1994 cuyo aparte en cursiva fue objeto de demanda y pronunciamiento de la Corte Constitucional mediante sentencia C-023 de 1996 en la que afirmó que: “Esta frase se declaró inexecutable por la Corte Constitucional en sentencia número C-541 de noviembre 23 de 1995. En esta decisión se ordenará estarse a lo resuelto en la sentencia mencionada”; no obstante, la referida providencia C-541 no tuvo por objeto el mismo artículo 64 de la ley 179, sino al inciso 3° del artículo 66 de contenido similar en cuanto dispuso que: “Cualquier disposición en contrario quedará derogada y la que se dicte no tendrá ningún efecto”, debiéndose precisar que los incisos restantes del artículo 66 hacen relación a la competencia del Ministro de Hacienda y Crédito Público en materia fiscal y no tiene, por tanto, un alcance general sobre el Estatuto Orgánico del Presupuesto como si lo tiene el artículo 64. El aparte en negrilla fue declarado inexecutable por considerar la Corte que: “Esta frase, que nada agrega a la ley, sí es contraria a la Constitución, por una razón elemental: la ley orgánica del presupuesto podrá ser reformada por el Congreso cuantas

damente **regular la programación, elaboración, presentación, aprobación, modificación y ejecución del presupuesto.**

Sobre esta premisa, en el caso en estudio –como ya se precisó al inicio de este concepto–, es claro que los artículos 8° y 9° de la ley 617 de 2000 tienen la naturaleza y jerarquía de normas orgánicas de presupuesto, según se desprende de la materia de la que se ocupan, del trámite y mayorías con la que contó su aprobación y de la decisión legislativa expresa de calificarlas como tales⁶².

Como consecuencia de lo anterior, tales normas orgánicas solo pueden ser válidamente reformadas o derogadas por normas de la misma naturaleza y jerarquía, y no por leyes ordinarias.

Las leyes 716 de 2001, 863 y 901 de 2003 y 998 de 2005⁶³ no se identifican ellas mismas como leyes orgánicas del presupuesto, además de que sus contenidos no corresponden a ninguna de las materias a que se refiere el artículo 151 de la Carta, pues es claro que ninguna tiene por unidad temática de regulación las normas sobre preparación, aprobación y ejecución del presupuesto de rentas y ley de apropiaciones, ni corresponde a ninguna de las otras materias reservadas a ley orgánica (plan general de desarrollo, asignación de competencias normativas a las entidades territoriales o el reglamento del Congreso y de cada una de las Cámaras).

Particularmente la ley 716 que trata de asuntos contables y tributarios, si bien se ocupa de los límites a los presupuestos destinados a las contralorías departamentales, materias sometidas a reserva de ley orgánica por la Carta, específicamente el artículo 17 no fue calificado por el legislador como una norma orgánica, no se le dio el trámite legislativo de normas orgánicas, ni aparece en su contenido la intención de modificar las normas orgánicas expedidas por la ley 617, como se observa tanto de su trámite legislativo⁶⁴, como del análisis detallado que hiciera la Corte Constitucional en la sentencia C-886 de 2002⁶⁵.

La ausencia de voluntad para darle el carácter de norma orgánica al artículo 17 de la ley 716 es también predicable de las leyes 863 y 901 de 2003⁶⁶, intención que ha sido entendida por la jurisprudencia como una exigencia constitucional de transparencia, como se lee en el siguiente aparte:

“1. Los requisitos constitucionales especiales de las leyes orgánicas.

Las leyes orgánicas, además de cumplir las normas generales sobre el proceso legislativo, deben reunir cuatro condiciones o requisitos especiales que las diferencian de la legislación ordinaria: el fin de la ley, su contenido o aspecto material, la votación mínima aprobatoria y propósito del legislador al tramitar y aprobar el respectivo proyecto. (...)

d) Propósito de aprobar una ley orgánica

Las leyes orgánicas deben contar con el “propósito legislativo

explícito de proponer y tramitar una ley de ese tipo, esto es, la intención manifiesta y positiva de que se surta un procedimiento legislativo directamente encaminado a la adopción o reforma de una de tales leyes". Sentencia C-795 de 2000. M. P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

Esta condición de exigir desde el comienzo claridad sobre la intención del legislador de dar un tratamiento de ley orgánica, consulta postulados de transparencia del proceso legislativo como resultado del principio democrático. En la medida en que haya claridad de propósitos del proceso legislativo, se respeta el derecho de la población a ejercer control político directo sobre sus autoridades y se preserva el fin esencial del Estado de facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida política de la Nación (C.P., arts. 2º y 40)⁶⁷.

Respecto de la ley 998 de 2005 "Por la cual se decreta el presupuesto de rentas y recursos de capital y la ley de apropiaciones para la vigencia fiscal del 1º de enero al 31 de diciembre de 2006" y en particular de su artículo 79, por razones obvias, por ser una ley anual de presupuesto, es claro que no se trata de una norma orgánica. Además, fue excluida del ordenamiento jurídico en razón de su inconstitucionalidad.

De acuerdo con lo dispuesto por el artículo 4º de la Carta en concordancia con el mandato de aplicación preferente contenido en el artículo 352 superior y el artículo 2º del decreto 111 de 1996, la Sala concluye que las leyes 716 de 2001, 863 de 2003, ley 901 de 2003 y 998 de 2005, por carecer de la naturaleza y alcance de ley orgánica, son inaplicables para la determinación de los límites de gastos a que están sujetos los presupuestos de las contralorías departamentales, los cuales actualmente deben calcularse de acuerdo con el régimen permanente de restricciones estatuido por la ley 617 de 2000, tal como se describió en el acápite inicial de este concepto.

Aplicación del límite de gastos a los recursos destinados al pago de cuotas pensiones

De otra parte, se pregunta si los ingresos que perciba la contraloría departamental por concepto de recuperación de cuotas partes están incluidos o no en el límite de gastos de funcionamiento a que se refiere la ley 617 de 2000, para lo cual se hace necesario determinar si conforme a las normas orgánicas y sus reglamentos las transferencias que se destinen a dichos pagos prestacionales, deben tenerse en cuenta para establecer el mencionado límite, o si están por fuera de este.

Ya se precisó anteriormente que los gastos de las contralorías departamentales están sometidos, por disposición de normas orgánicas de presupuesto, a dos límites permanentes (ley 617):

(i) no pueden superar un determinado porcentaje que oscila entre el 1,2 y el 3,0 de los ingresos corrientes de libre destinación del departamen-

veces este lo estime conveniente, cumpliendo el trámite previsto en la Constitución y en el Reglamento del Congreso, para los proyectos de leyes orgánicas. Una ley nunca podrá cerrar el paso a la posibilidad de su propia reforma." (Destaca la Sala).

⁶² Ver sentencias C-540 y C-571 de 2001 de la Corte Constitucional.

⁶³ Si bien una ley puede contener tanto normas orgánicas como normas de contenido legal ordinario, en ninguna de las mencionadas se hace referencia a tal naturaleza o jerarquía orgánica de las disposiciones analizadas.

⁶⁴ Sobre el trámite legislativo del proyecto de Ley 85 de 2000 Cámara, 147 de 2001 Senado, ver Gacetas del Congreso 392 de 2000 (pág. 1), No. 404 de 2000 (pág. 3), No. 454 de 2000 (pág. 4 y 5), No. 129 de 2001 (pág. 7 y 8), No. 506 de 2001 (Pág. 7 a 16), No. 561 de 2001 en la que se hace referencia a la propuesta de artículo y a las dudas jurídicas sobre la introducción del artículo de las contralorías frente al principio constitucional de la unidad de materia (pág. 16), No. 590 de 2001 (págs. 23 y 24) y No. 633 de 2001 (págs. 7 a 9).

⁶⁵ En esta providencia se lee: "De esta manera la ley que fue finalmente aprobada tiene dos materias subyacentes, una relacionada con el saneamiento de la información contable de las entidades públicas, y otra, que discurre por completo separada de la anterior, la relacionada con algunos aspectos del régimen del

IVA y otro temas tributarios. Entre esos dos extremos del proyecto no es posible establecer ninguna relación de conexidad temática, teleológica o sistemática, salvo la peregrina pretensión de que ambos tienen una implicación contable o versan sobre temas económicos. Es claro, entonces, que se ha violado el principio de unidad de materia. Observa la Corte, además, que, aunque el tema no fue objeto de demanda en este proceso, la ley contenía una tercera materia, ajena a cualquiera de las dos anteriores, que es la relativa a la caducidad de los registros en los bancos de datos y que fue declarada inexecutable por la Corte mediante Sentencia C-687 de 2002, debido a que la regulación de la misma requería del trámite de una ley estatutaria.”

⁶⁶ Ver antecedentes legislativos del proyecto de ley 115 de 2003 Cámara, 132 de 2003 Senado, entre otros: Gacetas del Congreso No. 285 de junio 16 de 2004 (pág. 1 a 3), No. 287 de 2004 (págs. 1 a 3), No. 391 de 2004 correspondiente a la sesión plenaria de la Cámara en la que se constata el aumento de gastos de las contralorías departamentales con la prórroga del artículo 17 de la ley 716 y se manifiesta por varios representantes que la norma no guarda unidad de materia con un proyecto de contenido contable, además de que se violaría por ley ordinaria lo dispuesto en normas orgánicas (págs. 46 a 53); No. 401 de 2004 (pág. 31).

⁶⁷ Sentencia C-541 de 2001 de la Corte Constitucional.

to según la categoría del mismo (art. 8°), teniendo en cuenta que los ICLD están conformados por los tributarios y no tributarios –en armonía con el Estatuto Orgánico de Presupuesto (art. 27)– menos las rentas de destinación específica, que esta Sala ya ha expresado en la siguiente fórmula:

Límite Gastos Contraloría (No mayor >) == Ingresos corrientes de libre destinación (rentas tributarias + rentas no tributarias - rentas de destinación específica) X (1,2% o 3,0% según categoría)

(ii) tampoco pueden incrementarse de un año a otro, en un porcentaje superior a la meta de inflación (art. 9°).

Las anteriores fórmulas matemáticas permiten determinar los límites o montos máximos que pueden tener las respectivas apropiaciones para gastos de las contralorías departamentales, lo cual indica que es una restricción al gasto, pero es evidente que los montos de los presupuestos destinados con tal fin pueden ser menores según la prioridad de destinación de recursos públicos a las distintas funciones y programas que corresponde cumplir a la entidad territorial.

Ya se anotó también que sumadas las distintas fuentes de financiación constituidas por las transferencias y la cuota de fiscalización, estas no pueden superar el límite de gastos ni de crecimiento referidos.

Ahora bien, como la ley 617 no prevé normas adicionales sobre cuáles rubros o recursos destinados a unos determinados objetos de gastos se deben excluir de los límites a las apropiaciones ya mencionados o, en otros términos, si existen algunas clases de gastos que no deban tenerse en cuenta para establecer los límites –en particular los prestacionales por los cuales se inquiriere en la consulta–, debe analizarse el reglamento de dicha ley, que por lo demás integra el régimen presupuestal, como quiera que, conforme al artículo 2° del Decreto 111 de 1996 ya transcrito en este concepto, la ley Orgánica del Presupuesto, **su reglamento**, las disposiciones legales que esta expresamente autorice, además de lo señalado en la Constitución, son las únicas que pueden regular la programación, elaboración, presentación, aprobación, modificación y ejecución del presupuesto.

En efecto, prevé el artículo 7° del Decreto 192 de 2001⁶⁸ “Por el cual se reglamenta parcialmente la Ley 617 de 2000”:

“ARTÍCULO 7o. DEL DÉFICIT FISCAL A FINANCIAR. Los Alcaldes y Gobernadores deberán evidenciar por medio de acto administrativo o cierre presupuestal el monto y clasificación del déficit de funcionamiento existente a la entrada en vigencia de la Ley 617 de 2000.

Para efectos de la Ley 617 de 2000, no se considerarán gastos de funcionamiento los destinados a cubrir el déficit fiscal, el pasivo

laboral y el pasivo prestacional, existentes a 31 de diciembre de 2000, ni las indemnizaciones al personal originadas en Programas de Saneamiento Fiscal y Financiero.

Tampoco se considerarán gastos de funcionamiento las obligaciones correspondientes al pasivo pensional definido en el párrafo 1o. del artículo 1o. de la Ley 549 de 1999.” (Destaca la Sala).

Conforme al anterior precepto, es claro que no tienen la calificación de gastos de funcionamiento, para efectos de la ley 617, como para la aplicación de los límites a las apropiaciones en ella previstos, las obligaciones correspondientes al pasivo pensional, entendiendo por tal *“las obligaciones compuestas por los bonos pensionales, el valor correspondiente a las reservas matemáticas de pensiones y las cuotas partes de bonos y de pensiones”* (artículo 1°, párrafo 1° ley 549/99), de manera que esta clase de gasto, en consecuencia, se encuentra excluida de los límites de las apropiaciones.

Es menester precisar que para otros efectos legales, diferentes de los previstos en la ley 617, tales gastos constituyen gastos de funcionamiento, pues por disposición general del artículo 36 del decreto 111 de 1996 el presupuesto de gastos se compone de los gastos de funcionamiento, del servicio de la deuda y de los gastos de inversión, clasificación que debe reflejarse tanto en cada una de las secciones del presupuesto, entre ellas incluidas las contralorías, como en el anexo del decreto de liquidación respectivo (Decreto 4730 de 2005, art. 16).

No obstante lo anterior, debe recordarse que las transferencias diferentes a las destinadas a cubrir el déficit fiscal, el pasivo laboral y el pasivo prestacional, existentes a 31 de diciembre de 2000, y el pasivo pensional, forman parte de los gastos de funcionamiento, y en todo caso no se computan dentro de los límites de gasto establecidos en los artículos 4°, 5°, 6°, 7° y 53 de la ley 617 de 2000 (Decreto 192 de 2001, art. 8°, modificado por el art. 1° del Decreto 735 del mismo año)⁶⁸.

LA SALA RESPONDE

- 1.** Terminada la última prórroga del régimen de transición, a 31 de diciembre de 2005, el presupuesto de las contralorías departamentales debe calcularse teniendo en cuenta el tope máximo que para gastos establece el artículo 8° de la ley 617 de 2000.
- 2.** De acuerdo con lo dispuesto por el artículo 7° del decreto reglamentario 192 de 2001, las partidas que las contralorías departamentales destinan para atender el pasivo pensional no se consideran gastos de funcionamiento, y en consecuencia, se encuentran excluidas de los límites de las apropiaciones previstos en la ley 617 de 2000.
- 3.** De acuerdo con la parte motiva de este concepto, el párrafo del artículo 9 de la ley 617 de 2000 se encuentra vigente.

⁶⁸ Contra los artículos 8, 9 y 10 de este decreto y contra el artículo 1° del Decreto 735 de 2001 cursa actualmente demanda de nulidad en la Sección Primera de esta Corporación. Mediante auto de septiembre 1° de 2005 fue admitida la demanda y negada la solicitud de suspensión provisional (Ref. expediente No. 110010324000200500 069-01).

⁶⁹ El artículo 8° del Decreto 192 de 2001, tal como fue modificado por el artículo 1 del Decreto 735 de 2001 dispone: “ARTÍCULO 8°. DE LAS TRANSFERENCIAS. Las transferencias para gastos de las Asambleas, Concejos, Contralorías y Personerías hacen parte de los gastos de funcionamiento del respectivo departamento, distrito y municipio. En todo caso, para los solos efectos de la ley 617 de 2000, estas transferencias no computarán dentro de los límites de gasto establecidos en los artículos 4, 5, 6, 7 y 53 de la misma”.

Transcríbese al señor Ministro de Transporte y a la Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República.

ENRIQUE JOSÉ ARBOLEDA P.
Presidente de la Sala

GUSTAVO APONTE SANTOS

LUIS FDO. ÁLVAREZ JARAMILLO

FLAVIO AUGUSTO RODRÍGUEZ A.

LIDA YANNETTE MANRIQUE ALONSO
Secretaria de la Sala

**DOCTRINA
DE LA DIRECCIÓN GENERAL
DE APOYO FISCAL**

CONCEPTO N° 0010

1° de abril de 2002

CONSULTANTE: MARÍA GENNY GUTIÉRREZ DUSSÁN

Jefe Unidad Control Fiscal

Contraloría Municipal de Neiva, Huila

Tema: Programas de saneamiento fiscal y financiero

Subtema: Término para su ejecución

En oficio radicado en este despacho el 21 de enero pasado bajo el número 4183 del año en curso, solicita usted la revisión de la legalidad de un acto administrativo del municipio de Neiva proferido con motivo de los límites establecidos en la Ley 617 de 2000; adicionalmente, solicita respuesta a la siguiente pregunta:

¿Es procedente que el programa de saneamiento fiscal y financiero contemple tres (3) vigencias, o se requiere un procedimiento especial?

Respecto de su solicitud de revisión de legalidad del Decreto 0103 de marzo 13 de 2001 proferido por el alcalde municipal de Neiva, es necesario precisar que el Ministerio de Hacienda y Crédito Público no tiene esta competencia, puesto que ella se encuentra en cabeza de la jurisdicción contencioso-administrativa.

Antes de abordar su pregunta es necesario señalar que el programa de saneamiento fiscal y financiero es un conjunto de voluntades, acciones, tareas y compromisos adquiridos por la entidad territorial tendientes a lograr el saneamiento económico y financiero tal y como lo describe el artículo 11 del Decreto 192 de 2001, reglamentario parcial de la Ley 617 de 2000.

Artículo 11. De los Programas de Saneamiento Fiscal y Financiero. Se entiende por Programa de Saneamiento Fiscal y Financiero un programa integral, institucional, financiero y administrativo que cubra la entidad territorial y que tenga por objeto restablecer la solidez económica y financiera de la misma mediante la adopción de medidas de reorganización administrativa, racionalización del gasto, reestructuración de la deuda, saneamiento de pasivos y fortalecimiento de los ingresos.

El flujo financiero de los programas de Saneamiento Fiscal y Financiero consigna cada una de las rentas e ingresos de la entidad, el monto y el tiempo que ellas están destinadas al programa, y cada uno de los gastos claramente definidos en cuanto a monto, tipo y duración. Este flujo se acompaña de una memoria que presenta detalladamente los elementos

técnicos de soporte utilizados en la estimación de los ingresos y de los gastos.

Parágrafo 1°. Para todos los efectos formales, el Programa de Saneamiento Fiscal y Financiero inicia con la expedición del decreto que contempla su ejecución, siempre y cuando previamente hayan sido expedidas las respectivas aprobaciones por parte de la autoridad competente necesarias para su ejecución. En caso contrario, el programa se entenderá iniciado a partir de la fecha de expedición de las autorizaciones respectivas.

Parágrafo 2°. Las entidades que a la entrada en vigencia de la Ley 617 de 2000 tengan suscritos convenios o planes de desempeño de conformidad con la Ley 358 de 1997 o suscriban acuerdos de reestructuración en virtud de la Ley 550 de 1999, se entenderá que se encuentran en Programas de Saneamiento Fiscal y Financiero siempre y cuando cuenten con concepto favorable del Ministerio de Hacienda y Crédito Público sobre su adecuada ejecución, expedido con posterioridad a la entrada en vigencia de la Ley 617 de 2000.

Parágrafo 3°. Se entenderá que una entidad territorial requiere un Programa de Saneamiento Fiscal y Financiero cuando no pueda cumplir con los límites de gasto establecidos en la Ley 617 de 2000 ni con lo previsto en los artículos 3° y 52 de la misma, según el caso.

De la lectura de la disposición citada se puede concluir que los programas de saneamiento fiscal y financiero pueden ser implementados cuando la entidad territorial establezca la dificultad para cumplir con los límites entregados en la ley, sin necesidad de que para ello intervenga el Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Adicionalmente se entenderá que una entidad territorial se encuentra en un programa de saneamiento fiscal y financiero cuando tenga suscritos convenios o planes de desempeño establecidos de conformidad con la Ley 358 de 1997 o cuando suscriban acuerdos de reestructuración de conformidad con la Ley 550 de 1999. Ahora, el programa de saneamiento fiscal y financiero se inicia con la expedición del decreto que contempla su ejecución.

Los programas de saneamiento fiscal y financiero pueden ser implementados por las entidades territoriales en el momento en el que se establezca un incumplimiento cierto o venidero de los límites al gasto determinados en los artículos 6°, 7°, 10° y 11 de la ley. De tal forma que se puede afirmar sin lugar a equivocaciones que los programas de saneamiento fiscal y financiero son, frente a la ley, medidas preventivas o correctivas al incumplimiento de los límites al gasto y por lo tanto se pueden implementar o adoptar en cualquier momento, con o sin la intervención del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Una vez aclarado lo referente al inicio del saneamiento, es necesario revisar lo establecido en el artículo 19 de la ley, denominado “viabilidad financiera de los municipios y distritos”, contenido de algunos términos que dan claridad sobre el tiempo de duración de los programas de saneamiento:

Artículo 19. Viabilidad financiera de los municipios y distritos. El artículo 20 de la Ley 136 de 1994 quedará así:

“Artículo 20. Viabilidad financiera de los municipios y distritos. Incumplidos los límites establecidos en los artículos 6° y 10 de la presente ley, el municipio o distrito respectivo adelantará, durante una vigencia fiscal, un programa de saneamiento tendiente a obtener, a la mayor brevedad, los porcentajes autorizados. Dicho programa deberá definir metas precisas de desempeño, pudiendo contemplar la contratación a que se refiere el artículo anterior o el esquema de asociación de municipios o distritos de que tratan los artículos 148 y siguientes de la Ley 136 de 1994, entre otros instrumentos.

Si al término del programa de saneamiento el municipio o distrito no ha logrado cumplir con los límites establecidos en la presente ley, la Oficina de Planeación Departamental o el organismo que haga sus veces someterá a consideración del Gobernador y de la Asamblea un informe sobre la situación financiera del municipio o distrito, a fin de que esta última ordene la adopción de un nuevo plan de ajuste que contemple, entre otros instrumentos, la contratación a que se refiere el artículo anterior y la asociación con otros municipios o distritos para la prestación de los servicios a su cargo, la ejecución de obras o el cumplimiento de sus funciones administrativas.

Transcurrido el término que señale la asamblea departamental para la realización del plan de ajuste, el cual no podrá superar las dos vigencias fiscales consecutivas, y siempre que el municipio o distrito no haya logrado alcanzar los límites de gasto establecidos en la presente ley, la asamblea departamental, a iniciativa del Gobernador, determinará la fusión del respectivo municipio o distrito.

Al decidir la fusión la respectiva ordenanza expresará claramente a qué distrito, municipio o municipios limítrofes se agrega el territorio de la entidad que se fusiona, así como la distribución de los activos, pasivos y contingencias de dichos municipios o distritos, teniendo en cuenta, entre otros aspectos, la forma en que se distribuye a la población, la ubicación y destinación de los activos y el origen de los pasivos.

En el caso en que se decrete la fusión del municipio o distrito, los recursos de la participación municipal en los ingresos corrientes de la Nación pendientes por girar deberán ser asignados al distrito, municipio o municipios a los cuales se agrega el territorio, en proporción a la población que absorbe cada uno.

Las oficinas de planeación departamental presentarán a consideración de la respectiva asamblea, el primer día de sesiones ordinarias, un informe que cobije a la totalidad de los distritos y municipios del departamento y a partir del cual se evalúe la pertinencia de adoptar las medidas a que se refiere el presente artículo."

El artículo citado no establece términos para los programas de saneamiento fiscal y financiero implementados motu proprio por las entidades territoriales, de tal forma que estos pueden ser establecidos de modo que cobijen las vigencias necesarias para alcanzar los límites al gasto entregados por la ley.

En cambio, si un municipio o distrito incumple los límites establecidos en los artículos 6° y 10°, es decir, que una vez acabado el período de transición no logre llevar sus gastos de funcionamiento a los límites porcentuales de los ingresos corrientes de libre destinación creados para cada categoría, deberá adoptar por una vigencia un programa de saneamiento fiscal y financiero.

En caso de no haber conseguido dicho objetivo, la oficina de planeación del respectivo departamento, o quien haga sus veces, efectuará un informe financiero que presentará ante la Asamblea departamental el primer día de sesiones de la vigencia 2006, con el fin de que esta ordene la adopción de un nuevo ajuste que no superará dos vigencias fiscales.

En conclusión, la ley ofrece a los distritos y municipios dos formas de adoptar los programas de saneamiento fiscal y financiero, a saber: 1. como un hecho potestativo de la entidad territorial ante la evidencia de la imposibilidad de cumplir con los límites, caso en el cual no existe término para la duración de su ejecución, y 2. como una obligación generada en el incumplimiento de los artículos 6° y 10°, que obliga al municipio a su adopción por una vigencia, y en caso de nuevo incumplimiento a la oficina de planeación departamental para que rinda informe a la Asamblea que a su vez obligará a un nuevo saneamiento por máximo dos vigencias.

CONCEPTO N° 0021

4 de septiembre de 2002

CONSULTANTE: HILDA ISABEL SÁNCHEZ DE GAVIRIA

Secretaría de Hacienda

Apartadó, Antioquia

Tema: Ley 617 de 2000

Subtema: Número máximo de sesiones del Concejo Municipal que se pueden pagar

En oficio radicado bajo el número 73608 del 20 de agosto del año en curso, manifiesta usted que el Municipio para el año 2001 se encontraba clasificado en segunda categoría y en cumplimiento de la ley 617 de 2000, para el año 2002 el alcalde, con fundamento en la certificación de ingresos de la contraloría departamental, presentó al concejo un proyecto de acuerdo clasificándolo en categoría tercera. Esta Corporación desestimó la certificación de la Contraloría y mantuvo la clasificación del municipio en categoría segunda, por lo cual el proyecto de Acuerdo fue objetado y enviado al Tribunal Administrativo de Antioquia, el cual avaló las objeciones del señor alcalde, en providencia del 15 de mayo de 2002.

Agrega que el presupuesto del municipio tiene asignados como transferencia al concejo los valores correspondientes a tercera categoría; sin embargo, el Concejo Municipal sesionó como municipio de segunda categoría y a 30 de julio agota el presupuesto para pago de honorarios ya que realizó 70 sesiones ordinarias y 7 extraordinarias.

Por lo anterior consulta, como proceder con la transferencia al Concejo Municipal si aún le faltan 2 períodos de sesiones correspondientes a agosto y noviembre y según la sentencia del tribunal, el municipio ha sido clasificado en tercera categoría.

De los hechos expuestos se concluye que hay 3 situaciones diferentes que se interrelacionan entre sí, a saber:

1. Procedimiento para la categorización de los municipios;
2. Número de sesiones remuneradas a que tienen derecho los concejales
3. Apropiaciones presupuestales, como autorización máxima de gasto;

1. Procedimiento para la categorización de los municipios.

Tal como lo dispone el artículo 2 parágrafo 5 de la Ley 617 de 2000, "los alcaldes determinarán anualmente mediante decreto expedido antes del 31 de octubre, la categoría en la que se encuentra clasificado para el año siguiente, el respectivo Distrito o Municipio", lo que significa que

todos los años debe expedirse el acto administrativo de categorización que regirá para el siguiente período fiscal.

Si bien el párrafo 9 del artículo citado en el párrafo anterior autoriza a los municipios para seguir aplicando entre el año 2000 y el año 2003 las normas anteriores sobre categorización, tal autorización debe entenderse únicamente en relación con las variables y requisitos determinantes de la categoría del municipio o distrito, según las cuales la certificación sobre los ingresos fiscales la expide la correspondiente contraloría territorial y no la Contraloría General de la República.

A partir de la vigencia de la Ley 617 de 2000, independientemente de la metodología aplicada (Ley 617 de 2000 o la ley 136 de 1994), corresponde al alcalde a través de decreto, fijar la categoría del municipio y no es procedente la adopción de la categoría mediante Acuerdo, máxime cuando la ley 617 estableció una fecha límite para la expedición del decreto por parte del alcalde, fecha que una vez vencida, le otorga competencia al Contador General de la Nación.

La información base de la categorización está constituida por las certificaciones sobre población expedida por el DANE y sobre ingresos corrientes de libre destinación, o sobre ingresos fiscales, según el caso, expedida por la Contraloría General de la República o la respectiva Contraloría territorial, sin que sea facultativo de quien tiene la facultad de adoptar la categoría acoger o apartarse de dichas certificaciones. Así se desprende de lo expuesto por la honorable Corte Constitucional en Sentencia C-579 de 2001 a través de la cual se declaró la exequibilidad de los artículos 1 y 2 de la Ley 617 de 2000:

“Por último, en lo que respecta al cargo por exclusión de las Asambleas Departamentales y los Concejos Municipales del procedimiento de categorización de las entidades territoriales, observa la Corte que este se formula como consecuencia de una mala comprensión del sistema de categorización que postula la misma norma demandada. En efecto, esta señala que la categoría a la cual pertenece una determinada entidad territorial será determinada mediante un acto administrativo del Alcalde o del Gobernador, expedido con base en las certificaciones que para el efecto expidan la Contraloría General de la República y el Departamento Administrativo Nacional de Estadística. Es decir, se trata de un sistema que busca la verificación objetiva de ciertos requisitos –población e ingresos–, por parte de funcionarios especializados en ello, como consecuencia de la cual se expedirá un acto que, en el fondo, no implica el ejercicio de discrecionalidad alguna por parte de los funcionarios que lo profieren. Por lo tanto, no es necesario que se surta un debate democrático ante los órganos representativos, cuando se trata de determinar, con base en criterios y mediciones técnicas, la categoría particular de una entidad territorial; la autonomía de estas no resulta lesionada por el sistema que consagra la norma, que

se orienta a garantizar un mínimo de certeza respecto de los fundamentos de las categorizaciones específicas que se hayan de realizar en el futuro. Teniendo en cuenta lo anterior, es claro que los cargos formulados en este sentido carecen de fundamento.”

Es importante precisar que, en el evento en que por error se haya dado trámite a un Acuerdo para adoptar la categoría y el proyecto de Acuerdo haya sido objetado, si la decisión del órgano jurisdiccional fue la de declarar fundadas las objeciones del alcalde, dicha la sentencia, por sí misma, no constituye acto de categorización, pero sí obliga a la entidad territorial a expedir el acto administrativo correspondiente, conforme a lo allí dispuesto o a solicitar a la Contaduría, según el caso, la respectiva certificación. Mientras no se expida el acto administrativo de categorización, o no se solicite a la Contaduría General de la Nación la certificación sobre la categorización, el municipio habrá estado actuando de hecho, sin sustento legal para efectuar los pagos que de ella dependen.

2. Número máximo de sesiones remuneradas a que tienen derecho los concejales.

Establece el artículo 312 de la constitución Política:

“En cada municipio habrá una corporación administrativa elegida popularmente para períodos de tres años que se denominará concejo municipal...

...

La ley podrá determinar los casos en que tengan derecho a honorarios por su asistencia a sesiones...” (Subrayado fuera del texto original).

Acorde con este postulado constitucional, la Ley 617 de 2000 estableció:

“ **Artículo 20. Honorarios de los concejales municipales y distritales.** El artículo 66 de la Ley 136 de 1994 quedará así:

Artículo 66. Los honorarios por cada sesión a que asistan los concejales serán como máximo el equivalente al ciento por ciento (100%) del salario diario que corresponde al respectivo alcalde.

En los municipios de categoría especial, primera y segunda se podrán pagar anualmente hasta ciento cincuenta (150) sesiones ordinarias **y hasta** treinta (30) extraordinarias al año. No se podrán pagar sesiones por prórrogas a los períodos ordinarios.

En los municipios de categorías tercera a sexta se podrán pagar anualmente hasta setenta (70) sesiones ordinarias **y**

hasta doce (12) sesiones extraordinarias. No se podrán pagar honorarios por otras sesiones extraordinarias o por las prórrogas.

..." (Subrayado y resaltado fuera del texto original).

De otra parte, la Ley 136 de 1994 establece:

"ARTÍCULO 23. PERIODO DE SESIONES: Los concejos de los municipios clasificados en categorías Especial, Primera y Segunda, sesionarán ordinariamente en la cabecera municipal y en el recinto señalado oficialmente para tal efecto, por derecho propio y máximo una vez por día, seis meses al año, en sesiones ordinarias así:

a) El primer período será en el primer año de sesiones, del dos de enero posterior a su elección, al último día del mes de febrero del respectivo año.

El segundo y tercer año de sesiones tendrán como primer período el comprendido entre el primero de marzo y el treinta de abril;

b) El segundo período será del primero de junio al último día de julio;

c) El tercer período será del primero de octubre al treinta de noviembre, con el objetivo prioritario de estudiar, aprobar o improbar el presupuesto municipal.

Los concejos de los municipios clasificados en las demás categorías sesionarán ordinariamente en la cabecera municipal y en el recinto señalado oficialmente para tal efecto, por derecho propio, cuatro meses al año y máximo una vez (1) por día así: febrero, mayo, agosto y noviembre.

Si por cualquier causa los concejos no pudieran reunirse ordinariamente en las fechas indicadas, lo harán tan pronto como fuere posible, dentro del período correspondiente.

PARÁGRAFO 1°. Cada período ordinario podrá ser prorrogado por diez días calendario más, a voluntad del respectivo Concejo.

PARÁGRAFO 2°. Los alcaldes podrán convocarlos a sesiones extraordinarias en oportunidades diferentes, para que se ocupen exclusivamente de los asuntos que se sometan a su consideración." (Subrayado fuera del texto).

Como se desprende de las normas transcritas, los concejos municipales están obligados a realizar sesiones ordinarias durante seis (6) o cuatro

(4) meses al año, dependiendo de la categoría en la cual se encuentre clasificado; en el transcurso de dichos períodos obligatorios de sesiones están facultados para sesionar como máximo una vez al día, lo que significa que los concejales de los municipios de categoría especial, primera y segunda, durante los períodos obligatorios de sesiones, pueden realizar válidamente 180 sesiones ordinarias, sin incluir las prórrogas. No obstante, la Ley 617 de 2000 únicamente autoriza a pagar 150 sesiones ordinarias, y ninguna prórroga, y 30 extraordinarias. Para los demás municipios, la ley 136 de 1994 autoriza a realizar en el transcurso de los períodos obligatorios de sesiones un promedio de 120 sesiones ordinarias al año, sin incluir las prórrogas, pero la ley 617 de 2000 únicamente autoriza a pagar un máximo 82, distribuidas así: 70 ordinarias y 12 extraordinarias.

Lo anterior significa que los concejos están obligados a sesionar durante los períodos de sesiones establecidos en la ley y pueden realizar el 100 por ciento (100%) de las sesiones autorizadas, pero únicamente tendrán derecho en el año a percibir honorarios por el número máximo de sesiones ordinarias (150–70) y extraordinarias (30–12) que la ley autoriza a remunerar, de acuerdo con la categoría a la que pertenezca el respectivo municipio.

3. Apropriaciones presupuestales como límite máximo de gasto

Dispone el artículo 345 de la Constitución Política:

“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.”

A su vez, el artículo 66 de la Ley 136 de 1994, modificado por el artículo 20 de la ley 617 de 2000, prevé:

“Cuando el monto máximo de ingresos corrientes de libre destinación que el distrito o municipio puede gastar en el concejo sea inferior al monto que de acuerdo con el presente artículo y la categoría del respectivo municipio se requeriría para pagar los honorarios de los concejales, estos deberán reducirse proporcionalmente para cada uno de los concejales, hasta el monto a pagar por ese concepto en el artículo décimo de la presente ley.”

Si bien el artículo 10 de la Ley 617 de 2000 no estableció un límite especial a los honorarios de los concejales, también es cierto que el legislador previó la posibilidad de que los ingresos corrientes de libre destina-

ción de la entidad territorial no fueran suficientes para sufragar todos los gastos y, por tanto, como el número de sesiones que se autoriza pagar constituye un techo máximo y no un número fijo ni uno mínimo, es posible que en el presupuesto se apropien partidas por un valor inferior al que correspondería al del máximo de sesiones autorizadas, de acuerdo con las posibilidades económicas del respectivo municipio.

Como quiera que las apropiaciones presupuestales constituyen el máximo de gasto autorizado, los concejos podrán sesionar el número de veces que la ley 136 autoriza, pero únicamente podrán solicitar el pago de las que correspondan al monto de la partida presupuestal aprobada.

Conclusión: Si en un determinado municipio el concejo municipal efectuó sesiones ordinarias y extraordinarias durante un semestre como si fuera de categoría segunda, sin contar con el acto administrativo de categorización, pero realmente corresponde a categoría tercera, cada concejal únicamente tiene derecho en el año al pago de setenta (70) sesiones ordinarias y 12 extraordinarias a que haya asistido, debidamente comprobadas, tal como lo prevé la ley 617 de 2000, sin perjuicio de la obligación de realizar las demás sesiones que conforme a los períodos de sesiones obligatorios establecidos en la ley 136 de 1994 deba realizar, pues como ya quedó demostrado, no todas las sesiones que realicen o deban realizar son objeto del pago de honorarios.

CONCEPTO N° 0025

2 de octubre de 2002

CONSULTANTE: HUGO ALBERTO GNECCO ARREGOCÉS

Alcalde Distrital

Santa Marta - Magdalena

Tema: Ley 617 de 2000

Subtema: Categorización de Distritos

En oficios radicados en este despacho los pasados 6 y 18 de septiembre bajo los números 79687 y 83982 respectivamente, refiriéndose a los mecanismos de categorización establecidos en la Ley 617 de 2000 y luego de comentar las diferencias existentes entre el Distrito de Santa Marta y la Contraloría General de la Nación frente a la contabilización de ingresos corrientes de libre destinación y gastos de funcionamiento, requiere usted análisis a las siguientes solicitudes:

1. "Con las consideraciones y los documentos que se acompañan, solicitamos a ustedes comedidamente se sirvan proceder a analizar lo anteriormente expuesto y otorgarnos la certificación correspondiente".

2. "El Distrito de Santa Marta solicita que se le permita aplicar el procedimiento establecido para los departamentos, con el fin de demostrar que se han modificado las condiciones que lo obligaron a disminuir de categoría, o en su defecto, que le permitan mantenerse dentro de la categoría en la cual actualmente se encuentra, porque son idénticas las circunstancias que establece la disposición en comento a los departamentos como entidades territoriales aspirar a esta modificación, a voces del decreto No. 192 de 2001, de las que deberían permitir a los Distritos solicitar, mediante el procedimiento señalado en la norma, recibir el mismo tratamiento y en consecuencia demostrar la modificación de las circunstancias que han ocasionado la disminución de su categoría".

Antes de analizar sus solicitudes es necesario precisar que esta Dirección se limitará a estudiar de manera general y abstracta algunos aspectos de la categorización de los entes territoriales en el marco de la Ley 617 de 2000, sin perjuicio de la competencia que en la materia pueda tener la Contraloría General de la República.

Respecto de su primera solicitud, en la que se menciona una certificación que al parecer debería expedir esta Dirección con el fin de obtener "proyecciones a 31 de diciembre/02" de "los Ingresos Corrientes de Libre Destinación" así como de "los Gastos de Funcionamiento" ... "para determinar la categoría que debe ostentar el Distrito", es necesario precisar que acorde con la Ley 617 de 2000 no se establece obligación alguna al respecto entregada a este Despacho. Por lo tanto, y en atención a lo establecido en el Artículo 6° de la Constitución Política de Colombia, el cual establece que "los particulares solo son responsables ante las autoridades por infringir la Constitución y las leyes", y que de igual forma, "los servidores públicos lo son por la misma causa y por omisión o ex-

tralimitación en el ejercicio de sus funciones", este Despacho no puede arrogarse la jurisdicción ni las facultades que no le han sido entregadas por el legislador.

Debe recordarse que frente a la expedición de certificaciones, en el marco de la Ley 617 de 2000 y respecto de los procesos de categorización de los entes territoriales, existen cuatro tipos de certificación que deben ser emitidas por la Contraloría General de la República, el Departamento Nacional de Estadística y el Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

La Contraloría General de la República, según el inciso 2° del párrafo 4° del Artículo 1°, y el inciso 2° del párrafo 5° del Artículo 2° de la Ley 617 de 2000, deberá expedir certificación sobre los ingresos corrientes de libre destinación efectivamente recaudados en la vigencia anterior a la fecha en la que se está llevando a cabo el proceso de categorización de los departamentos, distritos y municipios. Igualmente, y para los mismos efectos, la Contraloría General de la República emitirá certificación sobre la relación porcentual entre gastos de funcionamiento y los ingresos corrientes de libre destinación de la vigencia inmediatamente anterior a la fecha en la que se está llevando a cabo el proceso de categorización de los entes territoriales.

Para los mismos efectos, y con fundamento en las mismas normas, el Departamento Administrativo Nacional de Estadística emitirá certificaciones a los departamentos, distritos y municipios respecto de la población del año anterior a aquel en el cual se está llevando a cabo el proceso de categorización de cada uno de los entes territoriales señalados.

El último tipo de certificación de que trata la Ley 617 de 2000 está establecido en el inciso 2° del párrafo 9° del artículo 2°. Esta será emitida por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público únicamente a los municipios que la soliciten, debido a que sus ingresos corrientes de libre destinación son insuficientes para financiar los gastos de funcionamiento señalados para la categoría que deben asumir.

En conclusión, el párrafo mencionado establece que el Ministerio de Hacienda y Crédito Público solamente está facultado para proferir la certificación de la categoría a la cual se adecuan los municipios que tengan dificultades para financiar los gastos de funcionamiento con sus ingresos corrientes de libre destinación:

Parágrafo 9° (...)

En el período comprendido entre el año 2000 y el año 2003 podrán seguirse aplicando las normas vigentes sobre categorización. En este caso, cuando un municipio deba asumir una categoría determinada, pero sus ingresos corrientes de libre destinación sean insuficientes para financiar los gastos de funcionamiento señalados para la misma, los alcaldes podrán solicitar al Ministerio de Hacienda y Crédito Público la certificación de la categoría que se adecue a su capacidad financiera.

La categoría certificada por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público será de obligatoria adopción.

De la lectura de la norma anterior queda claro que el Ministerio de Hacienda y Crédito Público está facultado para emitir certificación de categorización en el caso excepcional señalado, y no una certificación de ingresos o de sus proyecciones.

Ahora, de la lectura de su segunda solicitud puede inferirse la presentación de argumentos en favor de la aplicación de una analogía del último inciso del párrafo 9 del artículo 1° de la Ley de Saneamiento Fiscal y Financiero, para el caso de los Distritos, el cual establece que “cuando en el primer semestre del año siguiente al que se evalúa para la categorización el departamento demuestre que ha enervado las condiciones para disminuir de categoría, se calificará en la que acredite en dicho semestre, de acuerdo al procedimiento establecido anteriormente y teniendo en cuenta la capacidad fiscal”.

La norma citada está regulando expresamente la situación particular y excepcional de los departamentos y en ningún momento está reglando en forma general una situación de los entes territoriales en el sentido amplio de la palabra. Por esta razón la analogía planteada es improcedente, porque la extensión de una norma que aplica a departamentos daría el mismo tratamiento a los distritos, sobre los cuales no existe vacío normativo puesto que como fue señalado arriba, su proceso de categorización requiere las certificaciones establecidas en las normas ya mencionadas.

El argumento de igualdad entre las entidades territoriales señaladas, frente al deseo de la analogía, no es procedente dado que la ley se ocupó de darles un tratamiento desigual a los desiguales. Es en ese sentido que esta Dirección considera acertada la diferenciación que el legislador efectuó cuando se ocupó de reglamentar la categorización de los departamentos, pues estas son entidades territoriales que administrativa, económica y fiscalmente resultan totalmente diferentes de los distritos y municipios, los cuales pueden categorizarse hasta el año 2003 utilizando los criterios de la Ley 136 de 1994 o los parámetros establecidos en la Ley 617 de 2000, con lo cual queda claro que no existen vacíos normativos.

Así las cosas, los distritos y municipios recibieron un tratamiento especial en la Ley 617 de 2000 frente al procedimiento de categorización, de tal forma que en el artículo 2° se establecen dos procedimientos para llegar a la categorización.

De lo anteriormente expuesto se puede concluir lo siguiente:

1. La Dirección de Apoyo Fiscal del Ministerio de Hacienda y Crédito Público no está facultada para expedir certificaciones de ingresos y gastos destinadas a conseguir proyecciones de los mismos, para efectos de encontrar la categoría de los diferentes entes territoriales.

2. El último inciso del párrafo 9° del artículo 1° de la Ley 617 de 2000 estableció un procedimiento excepcional de categorización para los departamentos. En virtud de la particularidad del mismo, no es posible extender dicha norma a los distritos ni aun recurriendo a herramientas de la hermenéutica jurídica como la interpretación por analogía, puesto que esta se predica de condiciones generales aplicadas a situaciones idénticas en las que existe vacío normativo. Es claro que la categorización de los distritos y municipios está ampliamente reglamentada y no puede predicarse ausencia de norma en ese sentido.
3. La Dirección de Apoyo Fiscal del Ministerio de Hacienda y Crédito Público no está facultada para entregar permiso alguno respecto de la aplicación contraria a procedimientos reglados en la ley.

CONCEPTO N° 0028

11 de octubre de 2002

CONSULTANTE: HAROLD HUMBERTO ÁLVAREZ LOZANO

Subdirector de Finanzas Públicas
Departamento Administrativo de Hacienda
Cali - Valle

Tema: Transferencia a secciones presupuestales en Ley 617 de 2000

Subtema: Determinación de ingresos corrientes

En oficio radicado en este despacho el pasado 3 de septiembre bajo el número 77658 del año en curso y remitido por el Subdirector Técnico, refiriéndose a la aplicación de la Ley 617 de 2000, solicita usted respuesta a las siguientes preguntas:

Pregunta 1: “El valor de las transferencias que la Administración Central del Municipio de Santiago de Cali debe entregar al Concejo, Contraloría y Personería Municipal de los Ingresos Corrientes de Libre Destinación, teniendo en cuenta que para la vigencia 2002 se aforó la transferencia con base en los Ingresos Proyectados”.

Respuesta: Es preciso señalar que esta Dirección no puede establecer “el valor de la transferencias” que el municipio debe entregar a cada una de sus secciones presupuestales, en particular porque esta es una de las funciones del ente territorial enmarcadas en la autonomía administrativa con la que el proceso de descentralización lo ha dotado. Sin embargo, es pertinente recordar que las transferencias al Concejo, la Contraloría y la Personería municipales están consideradas como gastos de funcionamiento y el mismo fue reglado con los límites establecidos en los artículos 10° y 11 de la Ley 617 de 2000.

Ahora, ante la evidente disminución de ingresos propios en el entendido de que la reducción o aplazamiento, total o parcial, de las apropiaciones presupuestales no implica una modificación del presupuesto, y que el Gobierno municipal debe ejercer esa facultad en forma razonable y proporcionada, el presupuesto municipal puede ser entonces reducido o aplazado, atendiendo lo establecido en el artículo 76 del Decreto 111 de 1996:

Art. 76. En cualquier mes del año fiscal, el Gobierno Nacional, previo concepto del Consejo de Ministros, podrá reducir o aplazar total o parcialmente las apropiaciones presupuestales, en caso de ocurrir uno de los siguientes eventos: que el Ministerio de Hacienda y Crédito Público estimare que los recaudos del año puedan ser inferiores al total de los gastos y obligaciones contraídas que deban pagarse con cargo a tales recursos; o que no fueren aprobados los nuevos recursos por el Congreso o que los aprobados fueren insuficientes para atender los gastos a que se refiere el ARTÍCULO 347 de

la Constitución Política; o que no se perfeccionen los recursos del crédito autorizados; o que la coherencia macroeconómica así lo exija. En tales casos el Gobierno podrá prohibir o someter a condiciones especiales la asunción de nuevos compromisos y obligaciones.

Dicha reducción conlleva examinar necesariamente el principio de universalidad en materia de ingresos propios. Al respecto, la Corte Constitucional dijo "que el precepto de universalidad no se aviene con el actual artículo 347 de la Carta Política. El mencionado principio se predica únicamente del gasto y no de los ingresos o rentas". (Sentencia C-478 del 6 de agosto de 1992). De modo que un aplazamiento o reducción del presupuesto que cumpla con lo establecido en el artículo 76 del Decreto 111 de 1996 no debe estar inmerso en la preocupación de una eventual violación al principio de universalidad, puesto que este se predica únicamente de los gastos y no de los ingresos.

Vigente pues el principio de universalidad para los egresos, significa que absolutamente todos los gastos deben estar presupuestados, pero justamente porque la reducción de ingresos, cualquiera que sea su causa, puede afectar todas las secciones presupuestales del ente territorial. Ante una disminución de los ingresos presupuestados, según el artículo 54 del Decreto 111 de 1996 la Secretaría de Hacienda Municipal propondrá la disminución de las apropiaciones de todas las secciones presupuestales según su sano criterio. En este sentido se pronunció la Corte Constitucional en la sentencia C-478 de 1992, reconociendo que la Constitución Política plantea en su artículo 347 la creación de nuevas rentas o la modificación de las apropiaciones, como los únicos caminos para resolver la situación.

Art. 54. Si los ingresos legalmente autorizados no fueren suficientes para atender los gastos proyectados, el Gobierno, por conducto del Ministerio de Hacienda, mediante un proyecto de ley propondrá los mecanismos para la obtención de nuevas rentas o la modificación de las existentes que financien el monto de los gastos contemplados.

En dicho proyecto se harán los ajustes al proyecto de presupuesto de rentas hasta por el monto de los gastos desfinanciados.

Según la Corte Constitucional (sentencia C-540 de 2001) el nivel central 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. La programación y aprobación de presupuestos desequilibrados en las entidades territoriales (C. P., art. 347) no permite afirmar que todas las apropiaciones incluidas en él deban ejecutarse. Este es el sentido de la decisión del legislador al aprobar el artículo 13 de la Ley 617 de 2000, en el cual prevé la posibilidad de realizar recortes, aplazamientos o supresiones si durante la vigencia fiscal el recaudo efectivo de ingresos corrientes de libre destinación resulta inferior a la programación en que se fundamentó

el presupuesto de rentas del departamento, distrito o municipio. Resulta válido fijar estos ajustes pues con la medida se proponen fines nobles como el cumplimiento de los planes y programas municipales, evitar el incremento del déficit fiscal al permitir que se gaste más de lo que se recauda o el equilibrio macroeconómico”.

En conclusión, ante la evidente disminución del recaudo de impuestos que afecta directamente los ingresos corrientes de libre destinación utilizados como base para la determinación de las transferencias apropiadas a las diferentes secciones presupuestales, es conveniente recurrir en forma razonable y proporcionada a la herramienta de reducción de apropiaciones, cuidando de esta forma no incrementar el déficit fiscal y buscando el cumplimiento de los diferentes planes y programas municipales.

Pregunta 2: “¿Las partidas de Cruce de Cuentas incorporadas al Presupuesto de la vigencia deben tomarse de base para liquidar las transferencias a los organismos de control?”

Respuesta: Antes de abordar su pregunta es necesario estudiar el concepto *ingresos corrientes de libre destinación*, el cual supone en primera lugar una referencia a dinero efectivo o liquidez originada en forma concurrente o permanente. Al respecto Larousse definió en su diccionario de 2001 el término *ingresos* como la “cantidad de dinero que se percibe regularmente por cualquier concepto”. Adicionalmente, la libre destinación hace referencia a la libertad o potestad que tiene el nivel central municipal en la colocación o destinación de los dineros percibidos.

En ese orden de ideas y en el marco de la Ley 617 de 2000, los ingresos corrientes de libre destinación suponen el paso de efectivo por la caja de Tesorería, con libre destino al gasto de funcionamiento y en concordancia con la definición entregada por el párrafo 1° de su artículo 3°:

Parágrafo 1°. 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, entendiendo por estas las destinadas por ley (o acto administrativo) a un fin determinado.

De lo anterior se puede deducir que los ingresos corrientes de libre destinación, para efectos del cumplimiento de la Ley 617 de 2000, son iguales al total de los ingresos corrientes (entendidos como la suma de los tributarios y los no tributarios) descontadas las rentas de destinación específica.

Es entendible y apenas razonable que el legislador, para efectos de determinar los ingresos corrientes de libre destinación, se hubiera ocupado de retirar las rentas de destinación específica de la base que conforma los ingresos corrientes, dado que estos están destinados a la financiación de los gastos de funcionamiento, que no son más que un gasto corriente, y además que sería desproporcionado llegar a obligar a un ente

territorial a la atención de su funcionamiento con rentas que en virtud de la destinación específica no hacen caja en el municipio, es decir, no hacen parte de la liquidez de la entidad territorial.

El presupuesto municipal no es una simple suma de gastos e ingresos ejecutados, sino que también es una previsión de los gastos y los ingresos futuros. Para establecer los ingresos y los gastos es indispensable hacer una revisión de las ejecuciones presupuestales de vigencias pasadas.

La correcta proyección de los ingresos futuros depende de múltiples factores dentro de los cuales pueden mencionarse: el comportamiento de las diversas rentas en los años anteriores, las expectativas racionales de la actividad económica, los cambios en la legislación sustantiva o procedimental en materia tributaria, la intención de gestión tributaria de parte de la administración, la cultura de pago, etc.

De todas formas el recaudo de rentas propias puede presentarse de dos formas: 1. en efectivo con dineros que hacen caja en Tesorería y que deben ser contabilizados e incorporados al presupuesto; y 2. en situación sin fondos como producto de los cruces de cuentas, que a pesar de no hacer caja (por la inexistencia de dinero en efectivo) deben ser contabilizados e incorporados en el presupuesto.

Así las cosas, los ingresos corrientes de libre destinación, entendidos como la suma de los impuestos directos, los impuestos indirectos, las tasas, las multas y demás recursos no tributarios están conformados por los recaudos efectuados por el ente territorial en efectivo y en situación sin fondos de aquellas rentas propias.

Sin embargo, la disponibilidad que pueda tener el municipio respecto de los ingresos corrientes de libre destinación no se puede predicar de la situación sin fondos, precisamente por la inexistencia de los mismos en virtud de un acto administrativo denominado acta de cruce de cuentas, que extingue las obligaciones recíprocas de un contribuyente y de la administración con él.

Ahora, respecto de la base para liquidar las transferencias que el nivel central tiene que hacer a los organismos de control, es apenas obvio pensar que debe corresponder a la existencia de fondos, es decir a los recursos que hacen caja en Tesorería, porque sería desproporcionado pensar que el ente territorial está obligado a distribuir dineros que nunca han estado en sus arcas.

Como quiera que el cruce de cuentas se predica respecto de obligaciones tributarias de un contribuyente y el gasto de funcionamiento de la administración municipal, es claro que la obligación extinguida del contribuyente valorada en dinero debe contabilizarse y llevarse al presupuesto como un ingreso corriente de libre destinación, que aplicará para efectos del cálculo de los límites establecidos en los artículos 6° y 7° de la Ley 617 de 2000. De igual forma, y en virtud de la obligación del municipio

que fue extinguida a la luz del cruce de cuentas, el gasto cubierto debe contabilizarse y presupuestarse como un gasto de funcionamiento.

De modo que el recaudo en situación sin fondos logrado mediante un cruce de cuentas debe hacer parte de los ingresos corrientes de libre destinación, en consideración a la naturaleza de la obligación extinguida; Asimismo, el monto pago sin utilización de fondos debe aplicar para el cómputo de los gastos de funcionamiento del nivel central del ente territorial.

Para efectos de determinar la base para liquidar transferencias a los organismos de control, la situación sin fondos debe hacer parte del cómputo, debido a que las operaciones de cruces de cuentas se presupuestan por tratarse de operaciones de gasto público, las cuales, de acuerdo con el artículo 345 de la Constitución Política, no pueden realizarse sin apropiación presupuestal, es decir, a pesar de que no hay erogación física efectuando un gasto público, las operaciones en la contabilidad presupuestal (registros) han de realizarse sin tener en cuenta que haya o no movimiento físico de los recursos, y se debe efectuar el registro presupuestal del gasto.

En cuanto al manejo del PAC, efectivamente estaríamos frente a un PAC sin situación de fondos, el cual necesariamente debe estar incluido dentro de la meta global de pagos que maneja el municipio.

Ahora, es preciso señalar que las transferencias que el nivel central municipal o distrital debe realizar a los organismos de control (concejos, personerías y contralorías) en cumplimiento de lo establecido en los artículos 10° y 11 de la Ley 617 de 2000 tienen un límite máximo establecido como un porcentaje de los ingresos corrientes de libre destinación o en salarios mínimos mensuales vigentes.

Artículo 10. Valor máximo de los gastos de los Concejos, Personerías, Contralorías Distritales y Municipales. Durante cada vigencia fiscal, los gastos de los concejos no podrán superar el valor correspondiente al total de los honorarios que se causen por el número de sesiones autorizado en el artículo 20 de esta ley, más el uno punto cinco por ciento (1.5%) de los ingresos corrientes de libre destinación.

Los gastos de personerías, contralorías distritales y municipales, donde las hubiere, no podrán superar los siguientes límites:

PERSONERÍAS	Aportes máximos en la vigencia Porcentaje de los ingresos corrientes de libre destinación
CATEGORÍA	
Especial	1,6%
Primera	1,7%
Segunda	2,2%

PERSONERÍAS	Aportes máximos en la vigencia Porcentaje de los ingresos corrientes de libre destinación
	Aportes máximos en la vigencia en Salarios Mínimos Legales Mensuales
Tercera	350 SMML
Cuarta	280 SMML
Quinta	190 SMML
Sexta	150 SMML
CONTRALORÍAS	Límites a los gastos de las contralorías municipales. Porcentaje de los ingresos corrientes de libre destinación
CATEGORÍA	
Especial	2,8%
Primera	2,5%
Segunda (más de 100.000 habitantes)	2,8%

Parágrafo. Los concejos municipales ubicados en cualquier categoría en cuyo municipio los ingresos de libre destinación no superen los mil millones de pesos (\$1.000.000,000) anuales en la vigencia anterior podrán destinar como aportes adicionales a los honorarios de los concejales para su funcionamiento en la siguiente vigencia sesenta salarios mínimos legales.

Artículo 11. Período de transición para ajustar los gastos de los concejos, las personerías, las contralorías distritales y municipales. Se establece un período de transición a partir del año 2001 para los distritos y municipios cuyos gastos en concejos, personerías y contralorías, donde las hubiere, superen los límites establecidos en los artículos anteriores, de forma tal que al monto máximo de gastos autorizado en salarios mínimos en el artículo décimo se podrá sumar por período fiscal, los siguientes porcentajes de los ingresos corrientes de libre destinación de cada entidad:

	2001	2002	2003	2004
CONCEJOS				
Especial, Primera y Segunda	1,8%	1,7%	1,6%	1,5%
PERSONERÍAS				
Especial	1,9%	1,8%	1,7%	1,6%
Primera	2,3%	2,1%	1,9%	1,7%
Segunda	3,2%	2,8%	2,5%	2,2%
CONTRALORÍAS				
Especial	3,7%	3,4%	3,1%	2,8%
Primera	3,2%	3,0%	2,8%	2,5%
Segunda (más de 100.000 habitantes)	3,6%	3,3%	3,0%	2,8%

(...)

Estos límites máximos son autorizaciones al gasto que deben ser asumidas como tales y no como montos para transferir. Los distritos y municipios tienen autonomía para hacer uso de la razón y de la proporcionalidad ante la existencia de recursos que, a pesar de ser ingresos corrientes de libre destinación, no presentan la concurrencia deseada y necesaria para cubrir gasto corriente, debido a que la recuperación de cartera de vigencias anteriores se agota en el momento que los contribuyentes extinguen la obligación, y en correspondencia con la eficiencia que en la gestión tributaria deben mostrar los diferentes entes territoriales no debería convertirse en corriente el hecho de la recuperación constante y masiva de cartera.

De tal forma que los ingresos originados en programas de recuperación de cartera, por no ser concurrentes, no deberían ser objeto de generación de gastos mayores en las secciones presupuestales de los distritos y municipios, pues en las vigencias en las que no exista recuperación importante de cartera el gasto generado no podrá contar con disponibilidad.

ASESORÍA N° 0824

19 de febrero de 2003

CONSULTANTE: RICARDO ARTURO VALDERRAMA AGUDELO

Presidente Concejo Municipal

Fómeque – Cundinamarca

Tema: Racionalización del Gasto Público**Subtema:** Ley 617 de 2000

Me permito responder su comunicación radicada en este Despacho el pasado 28 de enero con el número 5801, por medio de la cual informa usted que la mesa directiva del concejo municipal adoptó medidas de racionalización del gasto. Al respecto formula a este Despacho cuatro preguntas, las cuales se responderán con el alcance previsto en el artículo 25 del Código Contencioso Administrativo.

Pregunta 1: "Sírvese argumentar y aportar los soportes jurídicos y normativos, por los cuales el Gobierno adopta y ordena la racionalización del gasto público de las entidades públicas."

Respuesta 1: Antes de la aparición de la Ley 617 de 2000 en las entidades territoriales existía una situación de deterioro en las finanzas públicas, debido a que el ahorro corriente disminuyó por el crecimiento de los gastos corrientes con respecto de los ingresos corrientes. Esto disparó el endeudamiento en la mayoría de las entidades territoriales y generó un déficit fiscal progresivo que se refleja en el atraso de pagos correspondientes a salarios, mesadas pensionales, contratistas y proveedores. Con el fin de superar dicha situación, la mayoría de los gobiernos de los dos niveles territoriales recurrió al crédito público, lo que llevó su deuda financiera a niveles hoy insostenibles.

Esta es en términos generales la razón por la cual el Gobierno Nacional decidió presentar al Congreso de la República el proyecto que a la postre se convirtió en la ley de saneamiento fiscal y financiero. Al respecto la exposición de motivos de la Ley 617 de 2000 es suficientemente clara.

Pregunta 2: "Frente al gasto de los servicios públicos de las entidades públicas, y en especial el uso del teléfono, existe normativa alguna que ordene su racionalización?"

Respuesta 2: El uso de los recursos de las entidades territoriales está enmarcado en la autonomía que les entregan la Constitución y la ley, de tal forma que son las autoridades locales las que deben, en ejercicio de sus funciones, hacer uso racional de aquellos.

Pregunta 3: "Si la entidad pública no racionaliza su gasto público, ¿a qué sanciones se hace merecedora, y en este caso la Mesa Directiva del Concejo?"

Respuesta 3: A partir de la promulgación de la Ley 617 de 2000, las entidades territoriales están obligadas a cumplir con los límites al gasto que en ella se establecieron. Así las cosas, los departamentos, distritos y municipios están obligados a racionalizar el gasto hasta el cumplimiento de la ley; sin embargo, esto no significa que exista sanción por la ejecución no racionalizada del gasto, la sanción que se contempla en la ley es por violación a los límites establecidos y está contenida en el artículo 84 de la Ley 617 de 2000, el cual reza lo siguiente:

“ART. 84. SANCIONES POR INCUMPLIMIENTO. El incumplimiento de lo previsto en la presente ley constituirá falta gravísima, sancionable disciplinariamente de conformidad con la ley.”.

Pregunta 4: “Realizado un previo estudio de los hechos expuestos en el acápite anterior y analizando el texto de la Resolución número 003 de enero 17 del 2003, ésta determinación se ajusta a derecho, o por el contrario, se puede calificar como una decisión arbitraria?”.

Respuesta 4: La expedición de los actos administrativos del nivel territorial corresponde al ejercicio de la autonomía que en el marco de la Constitución y la ley se reconoce a los departamentos, distritos y municipios. Los análisis de su legalidad se deben solicitar ante la autoridad competente, de acuerdo con lo establecido en el artículo 238 de la Constitución Política y en el artículo 66 del Código Contencioso Administrativo, por lo tanto es claro que no corresponde a esta Dirección formular cualquier comentario al respecto.

En los anteriores términos esperamos haber dado respuesta satisfactoria a sus interrogantes.

ASESORÍA N° 0860

20 de febrero de 2003

CONSULTANTE: GERARDO AUGUSTO RINCÓN MORA

Secretario General
Asamblea Departamental
Cúcuta – Norte de Santander

Tema: Ley 617 de 2000**Subtema:** Límites al gasto de las asambleas

En comunicación radicada en este Despacho el pasado 17 de enero con el número 3060, y refiriéndose al 60% del total de la remuneración de los diputados señalado para el funcionamiento de las asambleas en el artículo 8° de la Ley 617 de 2000, efectúa la siguiente pregunta:

"Respetuosamente le solicitamos emitir concepto ha cerca (sic) de si este 60% se debe distribuir por doce avas (sic) partes o está sujeto a cuando el señor Gobernador cite a extraordinarias a la honorable Asamblea Departamental."

Al respecto nos permitimos manifestar que el artículo 8° de la Ley 617 de 2000 establece lo siguiente:

"Artículo 8°. 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 de 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 de 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 de la remuneración de los diputados no podrán superar el veinticinco por ciento (25%) del valor total de dicha remuneración." (El subrayado es nuestro)

Como se puede observar, los gastos de las Asambleas de los departamentos de categorías primera y segunda no pueden ser superiores al 60% del valor total de la remuneración de los diputados.

Respecto de su pregunta, el giro para cubrir dichos gastos deberá efectuarse atendiendo los principios de celeridad y economía en el marco de la autonomía presupuestal y respetando el Programa Anual Mensualizado de Caja, elaborado por la correspondiente sección presupuestal, de acuerdo con el artículo 73 del Decreto 111 de 1996, el cual dice lo siguiente:

“Art. 73. La ejecución de los gastos del Presupuesto General de la Nación se hará a través del Programa Anual Mensualizado de Caja –PAC–. Este es el instrumento mediante el cual se define el monto máximo mensual de fondos disponibles en la Cuenta Única Nacional, para los órganos financiados con recursos de la Nación, y el monto máximo mensual de pagos de los establecimientos públicos del orden nacional en lo que se refiere a sus propios ingresos, con el fin de cumplir sus compromisos. En consecuencia, los pagos se harán teniendo en cuenta el PAC y se sujetarán a los montos aprobados en él.

El Programa Anual de Caja estará clasificado en la forma que establezca el Gobierno y será elaborado por los diferentes órganos que conforman el Presupuesto General de la Nación, con la asesoría de la Dirección General del Tesoro Nacional del Ministerio de Hacienda y Crédito Público y teniendo en cuenta las metas financieras establecidas por el Confis. Para iniciar su ejecución, este programa debe haber sido radicado en la Dirección del Tesoro Nacional del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.”

En los anteriores términos esperamos haber dado respuesta satisfactoria a sus interrogantes.

ASESORÍA N.º 014120

11 de abril de 2003

CONSULTANTE: LUIS EDUARDO POLANÍA UNDA

Contralor Municipal de Neiva

Tema: Ley 617 de 2000**Subtema:** Gastos Contraloría Municipal

En oficio radicado con el No. 23142 del 26 de marzo de 2003, consulta usted lo siguiente:

1. ¿"El artículo 11 de la mencionada ley establece un tope máximo de gastos de funcionamiento a las Contralorías Municipales, equivalente a un porcentaje de los ingresos corrientes de libre destinación captados por el respectivo municipio. De la misma manera, el párrafo del mismo artículo establece una cuota de fiscalización a los organismos descentralizados del orden distrital o municipal que se calcula sobre los ingresos ejecutados por la respectiva entidad descentralizada en la vigencia fiscal anterior, excluidos determinados tipos de ingreso. El interrogante por plantear es: Siendo que la base de liquidación de las cifras expresadas en la Ley 617/2000 es diferente para cada caso, es decir, si los cálculos se efectúan sobre dos factores diferentes, ¿es posible acumular tales montos y confrontarlos luego con uno solo de los factores base de liquidación?"
2. "Un segundo interrogante tiene que ver con la interpretación del inciso 2 del mismo párrafo del artículo 11, cuando establece que "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...". Si la misma norma establece que el período de transición va desde el año 2001 hasta el 2004, y los presupuestos de las contralorías por virtud de la ley 617/2000 decrecieron con relación al 2000, que es el año anterior al período de transición, y la misma ley determina para efectos de la clasificación del municipio, como año anterior, el anterior a aquel en el cual se realiza el cálculo, ¿cuál es el año anterior a que se refiere este inciso durante los años del período de transición?"

Este Despacho responderá sus interrogantes en el orden que fueron formulados:

1. Respecto a su primera pregunta, se debe tener en cuenta que según el artículo 10 del Decreto 192 de 2001 el cálculo del límite de gastos (porcentaje de los ingresos corrientes de libre destinación del municipio) para las Contralorías Municipales, corresponde a la sumatoria del aporte a cargo del sector central y la cuota de fiscalización de las entidades descentralizadas municipales. Por lo tanto, la sumatoria

en mención no podrá exceder los límites de gasto ni de crecimiento establecidos en los artículos 10 y 11 de la Ley 617 de 2000.

2. En relación con la segunda duda, de acuerdo con el artículo 3 del Decreto 192 de 2001 el año anterior al que se refiere el inciso 2 del artículo 11 de la Ley 617 de 2000 es el año fiscal inmediatamente anterior a aquel en que se adopta la categoría. Por lo tanto, la categoría de un municipio para la vigencia 2003 se adopta en el año 2002. Se debe entender entonces que el año anterior para efectos de la aplicación de la norma en mención es el año 2001.

ASESORÍA N° 015614

25 de abril de 2003

CONSULTANTE: JAIME ZAFRA ANGULO

Profesional Universitario

Procuraduría Provincial de Vélez

Tema: Giro de Recursos al Concejo Municipal

En oficio radicado bajo el número que se cita en el asunto, consulta usted lo siguiente:

1. "¿Cómo debe actuarse en el evento de que los recaudos de una vigencia sean inferiores a los presupuestados?"
2. "¿Cómo deben hacerse los giros por parte de las tesorerías Municipales a las Pagadurías habilitadas de los Concejos Municipales?"
3. "¿Qué porcentaje de los recursos captados por el Municipio por concepto de participación en los I. C. N. como por ingresos propios se debe girar a las Pagadurías de los Concejos Municipales y en qué fechas?"
4. "¿Qué normativa interna de la Contraloría regula el manejo de los recursos por parte de las Pagadurías de los Concejos Municipales?"

Este Despacho absolverá sus preguntas en el orden en que fueron formuladas, así:

1. Respecto a su primer interrogante, el artículo 13 de la Ley 617 de 2000 previó la posibilidad autorizando al ejecutivo para realizar recortes, aplazamientos, o supresiones, si durante la vigencia fiscal el recaudo efectivo de ingresos corrientes de libre destinación resulta inferior a la programación en que se fundamentó el presupuesto de la entidad territorial, con el fin de que en la ejecución efectiva del gasto de la respectiva vigencia se de cumplimiento a los límites señalados en la norma mencionada anteriormente.
2. En relación con su segunda y cuarta inquietudes, es necesario tener en cuenta que de acuerdo con lo establecido en las normas presupuestales, los concejos son una sección dentro del presupuesto del municipio, no tienen presupuesto de ingresos, pero sí presupuesto de gastos en consideración a que son solamente ejecutores de apropiaciones. El pago de sus obligaciones se hará teniendo en cuenta el Programa Anual Mensualizado de Caja – PAC aprobado para esta sección y se sujetará a los montos aprobados en él. Asimismo, para iniciar su ejecución, este programa debe haber sido radicado en la tesorería del ente territorial, lo que demuestra que no es obligación tener una pagaduría dentro del concejo, sino que sus pagos los puede efectuar la tesorería del nivel central del municipio.

Además, de acuerdo con el artículo 28 del Decreto 568 de 1996, es necesario tener en cuenta que la tesorería del ente territorial debe expedir un Manual de Tesorería en el cual se establezca las directrices y parámetros necesarios para la administración del PAC. Igualmente, comunicará a cada órgano los parámetros y lineamientos necesarios para la mensualización de los pagos.

Por lo tanto, si un concejo municipal tiene habilitada su pagaduría con el fin de cancelar directamente sus obligaciones, el Manual de Tesorería adoptado por el ente territorial es el que debe determinar como deben hacerse los giros por parte de la Tesorería del nivel central del municipio y cual debe ser el manejo de los recursos por parte de la correspondiente pagaduría.

3. En cuanto a su tercera pregunta, de acuerdo con el artículo 10 de la Ley 617 de 2000, los concejos municipales tienen como límite de gastos la sumatoria del valor correspondiente al total de los honorarios que se causen por el número de sesiones autorizados en el artículo 20 de la Ley 617 de 2000, más un porcentaje equivalente al 1,5 % de los ingresos corrientes de libre destinación (ingresos corrientes excluidas las rentas de destinación específica señaladas por constitución, ley o acto administrativo).

Asimismo, la fecha de giro de los recursos por parte de la tesorería del nivel central del municipio a la pagaduría habilitada en el concejo municipal debe ser la señalada en el Manual de Tesorería mencionado en el punto anterior.

ASESORÍA N° 015615

25 de abril del 2003

CONSULTANTE: JORGE HELÍ SERRANO HERNÁNDEZ

Alcalde Municipal de Suaita, Santander

Tema: Cómputo Gastos Concejo y Personería dentro de los Límites del Municipio

En oficio radicado bajo el número que se cita en el asunto, consulta usted lo siguiente:

"El Municipio de Suaita se encuentra en categoría SEXTA, para cumplir con el artículo de la Ley 617 de 2000 en su período de transición, los gastos de funcionamiento no deben superar el 85% de los ingresos de libre destinación. En este porcentaje se debe tener en cuenta los gastos de funcionamiento del Concejo y Personería, o únicamente los gastos de funcionamiento de la alcaldía?"

Respecto a su interrogante, el artículo 8 del Decreto No. 192 de 2001 (modificado por el artículo 1 del Decreto No. 735 de 2001) señala:

"ARTÍCULO 1. El artículo 8 del Decreto 192 de 2000 quedará así:

Artículo 8. De las transferencias. Las transferencias para gastos de las Asambleas, Concejos, Contralorías y Personerías hacen parte de los gastos de funcionamiento del respectivo departamento, distrito y municipio. En todo caso, para los solos efectos de la Ley 617 de 2000 estas transferencias no computarán dentro de los límites de gasto establecidos en los artículos 4, 5, 6, 7 y 53 de la misma.

..."

Por lo tanto, de acuerdo con lo transcrito las transferencias para gastos del concejo y personería hacen parte de los gastos de funcionamiento del respectivo municipio; sin embargo, para los solos efectos de la Ley 617 de 2000, estas transferencias no computarán dentro de los límites de gastos de funcionamiento establecidos para el municipio.

ASESORÍA N° 017475

12 de mayo de 2003

CONSULTANTE: EFRAÍN SÁNCHEZ VARGAS

Secretario de Hacienda de Tuluá, Valle.

Tema: Ley 617 de 2000

Subtema: Categorización

Mediante oficio radicado en esta Dirección con el No. 28157 del 11 de abril de 2003, solicita usted le sean absueltos unos interrogantes en relación con la recategorización del municipio, los cuales serán atendidos en el mismo orden de consulta, así:

1. "Cuándo un Municipio pasa de categoría 2 a categoría 3, en razón de que sus ingresos Corrientes de Libre Destinación no (sic) alcanzas el tope exigido para permanecer en la segunda categoría, ¿en qué se desmejora?"

Al respecto nos permitimos comunicarle, en primer lugar, que la categorización de los municipios no se encuentra encaminada a mejorar o desmejorar la situación de un municipio, la categorización municipal busca clasificarlos atendiendo a indicadores como la población y recursos fiscales, de manera que se ajusten a sus condiciones socioeconómicas. En cuanto a los efectos de la recategorización de un municipio, estos se encuentran ligados a los valores máximos de gastos de funcionamiento del municipio (Art. 6 Ley 617 de 2000) como de las transferencias para gastos de los Concejos Municipales y las Personerías (art. 8 Decreto 192 de 2001, modificado por el art. 1 del Decreto 735 de 2001).

2. "¿En que momento procede la reducción del número de concejales, generada en la recategorización de la Ley 617 de 2000?"

Para dar respuesta a este interrogante es preciso efectuar inicialmente las siguientes consideraciones:

Establece el artículo 312 de la Constitución Política:

"Artículo 312. En cada municipio habrá una corporación administrativa elegida popularmente para períodos de tres años que se denominará Concejo Municipal, integrada por no menos de siete, ni más de veintiún miembros según lo determine la ley, de acuerdo con la población respectiva. (...)" (Se subraya).

De la lectura del artículo constitucional transcrito se colige que el número de miembros de los concejos municipales está ligado a la población del respectivo municipio, para lo cual el constituyente estableció que la ley fijaría los parámetros por seguir, de tal suerte que los artículos 21 y 22 de la Ley 136 de 1994 dieron desarrollo al citado mandato, así:

"ARTÍCULO 21. CONCEJOS MUNICIPALES: En cada municipio habrá una corporación administrativa, cuyos miembros serán elegidos popularmente para períodos de tres (3) años, y que se denominará Concejo Municipal, integrada por no menos de siete (7) ni más de veintiún (21) miembros.

ARTÍCULO 22. COMPOSICIÓN: Los Concejos Municipales se compondrán del siguiente número de concejales: Los municipios cuya población no exceda de cinco mil (5.000) habitantes, elegirán siete (7); los que tengan de cinco mil uno (5.001) a diez mil (10.000) elegirán nueve (9); los que tengan de diez mil uno (10.001) hasta veinte mil (20.000) elegirán once (11); los que tengan de veinte mil uno (20.001) a cincuenta mil (50.000) elegirán trece (13); los de cincuenta mil uno (50.001) hasta cien mil (100.000) elegirán quince (15); los de cien mil uno (100.001) hasta doscientos cincuenta mil (250.000) elegirán diecisiete (17); los de doscientos cincuenta mil uno (250.001) a un millón (1'000.000), elegirán diecinueve (19); los de un millón uno (1'000.001) en adelante elegirán veintiuno (21).

PARÁGRAFO: La Registraduría Nacional del Estado Civil tendrá a su cargo la determinación y publicación oportuna del número de concejales que puede elegir cada municipio."

Nótese cómo las normas transcritas establecen unos rangos, definidos por número de habitantes, para fijar el número de concejales que componen los concejos municipales, siendo así coherentes con lo establecido en el artículo 312 *supra*.

Ahora bien, teniendo en cuenta que la recategorización de un municipio, de acuerdo con la Ley 617 de 2000, tiene como criterio dominante los ingresos corrientes de libre destinación, puede que un municipio en virtud de estos descienda de categoría, pero ello no significa una reducción en su número de habitantes y por ende no significa tampoco una reducción en el número de concejales.

Así las cosas, para dar respuesta su inquietud podemos concluir que el número de concejales no se encuentra supeditado a la categoría en que se encuentre ubicado el municipio, sino, como vimos, al número de habitantes que conformen su población. De tal manera, el hecho de que el municipio haya pasado de segunda a tercera categoría no debe representar una reducción del número de concejales.

ASESORÍA N° 017955

14 de mayo de 2003

CONSULTANTE: ADRIANA MONTERO GÓMEZ

Secretaria Concejo Municipal de Sandoná, Nariño.

Tema: Financiación Pasivos de las Vigencias 2001 y 2002.

En atención a la consulta radicada bajo el número que se cita en el asunto, comenta usted que "teniendo en cuenta que la Ley 715 de 2001 en su artículo 76.14.3 establece que con cargo a los recursos del Sistema General de Participaciones se puede (sic) financiar los gastos destinados a cubrir el déficit fiscal, el pasivo laboral y el pasivo prestacional, existente a 31 de diciembre de 2000, siempre y cuando tales gastos se encuentren contemplados en programas de saneamiento fiscal y financiero con el cumplimiento de todos los términos y requisitos establecidos en la Ley 617 de 2000 y sus reglamentos." y al respecto consulta lo siguiente:

"¿Cómo podemos financiar pasivos de la (sic) vigencias 2001 y 2002?"

En relación con su inquietud nos permitimos informarle que los pasivos que tenga a cargo un ente territorial se deben pagar con los ingresos corrientes de libre destinación, sin perjuicio de que aquellos pasivos que se hayan generado en contratos relacionados con proyectos de inversión incluidos en el plan de desarrollo del municipio y cuyo respaldo son recursos de destinación específica puedan ser pagados con estos mismos recursos.

Ahora bien, si la entidad territorial esta adelantando un programa de saneamiento fiscal y financiero en los términos señalados en el artículo 11 del Decreto 192 de 2001, en cuyo flujo financiero se encuentran consignados pasivos que se generaron en las vigencias 2001 y 2002, es necesario tener en cuenta que este programa se puede financiar, además de los ingresos corrientes de libre destinación, con los siguientes recursos:

- a) La reorientación de los recursos de destinación específica de que trata el artículo 12 de la Ley 617 de 2000.
- b) Venta de activos fijos.
- c) Entrega de bienes a título de dación en pago, en condiciones de mercado.
- d) Créditos en condiciones blandas con entidades financieras de redescuento como Findeter.

ASESORÍA N° 019368

26 de mayo de 2003

CONSULTANTE: ERMINSON ORTIZ SOTO

Presidente Concejo Municipal
Palmira. Valle del Cauca

Tema: Aplicación Ley 617 de 2000 en el manejo presupuestal de las transferencias a los Concejos Municipales.

Mediante el radicado que se cita en el asunto, el Departamento Administrativo de la Función Pública dio traslado a esta Dirección de la consulta enviada por usted a dicho Departamento con fecha febrero 14 del año en curso, que se anuncia relacionada con el artículo 21 de la Ley 136 de 1994 pero que en realidad se refiere al manejo del presupuesto municipal y la aplicación de la Ley 617 de 2000 sobre la materia.

Pregunta usted en su consulta, después de señalar algunas consideraciones, lo siguiente:

"1. Si entendido el concepto de concejo municipal como lo define el artículo 21 de la ley 136 de 1994, referido en el hecho primero de este escrito, ¿es correcto que se afecte el presupuesto de los gastos de funcionamiento del concejo municipal, como lo establece la ley 617 de 2000, efectuando pagos diferentes de los honorarios de los concejales y gastos de funcionamiento necesarios y propios de la corporación, como por ejemplo en los sueldos de los empleados del municipio adscritos al servicio del concejo municipal?"

"2. Si el concejo municipal de Palmira no tiene pagaduría habilitada y no esta (sic) obligado a llevar contabilidad, y por lo tanto no hace provisiones, además no cuenta con ingresos propios, no efectúa él calculo (sic) actuarial de cesantías, ¿es obligación del concejo municipal consignar el valor de las cesantías de los empleados del municipio adscritos al servicio del concejo municipal de Palmira o es obligación del municipio, sabiendo que las cesantías están catalogadas como transferencias y este concepto está dentro de la estructura de los gastos de funcionamiento del municipio?"

Para efectos de la respuesta, permítanos presentarle las siguientes observaciones de contexto, tomadas algunas con base en asesorías y conceptos ofrecidos por la Dirección de Apoyo Fiscal como respuesta a inquietudes similares de autoridades territoriales, que se estiman necesarias y útiles para el propósito que nos ocupa:

1. Cuando nos referimos al presupuesto del Municipio, estamos hablando de aquel intangible representado por la sumatoria de las secciones presupuestales. Y es que el denominado presupuesto del

municipio no es más que el documento en el que se proyectan los ingresos y gastos de las secciones presupuestales denominadas nivel central, concejo municipal, personería municipal, contraloría municipal y demás organismos sin personería jurídica necesarios para el funcionamiento de los municipios, que se expide mediante los Acuerdos anuales de presupuesto de rentas y gastos municipales. Por lo demás, la expedición anual del presupuesto municipal, previa la iniciativa del respectivo Alcalde, está a cargo del Concejo con sujeción a la Ley orgánica de Presupuesto y demás normas vigentes sobre la materia.

2. En la sección correspondiente al Concejo Municipal se incluyen todos aquellos gastos en que incurre el municipio para el normal funcionamiento de la corporación; vale decir, los honorarios de los concejales, los salarios de los empleados municipales que trabajen directamente para el Concejo, papelería, útiles de escritorio y otros gastos generales, el costo de la prima correspondiente al seguro de vida de los concejales, los gastos por atención médica asistencial, el pago de transporte cuando haya lugar, etc.
3. Ahora bien, los gastos del Concejo Municipal hacen parte de los gastos de funcionamiento de la respectiva entidad territorial, conforme a lo previsto en el artículo 8 del Decreto Reglamentario 192 de 2001, modificado por el artículo 1 del Decreto 735 del 30 de abril de 2001, pero no computan para los efectos del límite de gasto de funcionamiento autorizado a cada entidad territorial, según se establece en los artículos 4,5,6,7 y 53 de la Ley 617 de 2000, salvo en el caso del Distrito Capital. Para mayor ilustración se transcribe a continuación el referido artículo 1° del Decreto 735 de 2001:

“Artículo 1°. El artículo 8° del Decreto 192 de 2000 quedará así:

Artículo 8°. De las transferencias. Las transferencias para gastos de las Asambleas, Concejos, Contralorías y Personerías hacen parte de los gastos de funcionamiento del respectivo departamento, distrito y municipio.

En todo caso, para los solos efectos de la ley 617 de 2000, estas transferencias no computarán dentro de los límites de gasto establecidos en los artículos 4°, 5°, 6°, 7° y 53 de la misma.

Los gastos de los Concejos en los municipios y distritos, excepto los del Concejo del Distrito Capital, de acuerdo con el artículo 54 de la Ley 617 de 2000, no podrán ser superiores al total de los honorarios que se causen por el número de sesiones autorizado en el artículo 20 de la misma, adicionado en los siguientes porcentajes sobre los ingresos corrientes de libre destinación:

Categoría				
	2001	2002	2003	2004
Especial	1,8%	1,7%	1,6%	1,5%
Primera	1,8%	1,7%	1,6%	1,5%
Segunda	1,8%	1,7%	1,6%	1,5%
Tercera	1,5%	1,5%	1,5%	1,5%
Cuarta	1,5%	1,5%	1,5%	1,5%
Quinta	1,5%	1,5%	1,5%	1,5%
Sexta	1,5%	1,5%	1,5%	1,5%

Los Concejos Municipales ubicados en cualquier categoría en cuyo municipio los ingresos de libre destinación no superen los mil millones de pesos (\$1.000'000.000) anuales en la vigencia anterior, podrán destinar como aportes adicionales a los honorarios de los concejales para su funcionamiento en la siguiente vigencia sesenta salarios mínimos legales..”

La transcripción anterior, para referirnos a otro aspecto fundamental como es el límite de gastos autorizado por la ley a los Concejos Municipales, dependiendo de la categoría del Municipio. Si la preocupación implícita en el primer punto de su consulta es afectar ese límite con el pago de conceptos diferentes de los honorarios de los Concejales, es del caso afirmarle que, como antes se advirtió, todos ellos se clasifican como gastos de funcionamiento de la Sección presupuestal Concejo Municipal. En consecuencia, teniendo en cuenta que el presupuesto municipal está conformado por secciones presupuestales denominadas: nivel central, concejo municipal, contraloría municipal, personería municipal y demás entidades sin personería jurídica necesarias para el cumplimiento de las funciones del ente territorial, los gastos originados en el nivel directivo, laboral o funcionamiento de alguna de ellas, en cumplimiento del principio de especialización, deberán ser pagados con cargo al presupuesto de la sección presupuestal que los origina y computarán para efectos del cálculo de los límites al gasto consagrados en la Ley 617 de 2000.

4. En relación con el segundo punto de su consulta, el Concejo Municipal dentro de su autonomía, puede manejar y ordenar los gastos en que incurre por su funcionamiento. En tal caso tendrá que hacerse cargo de todas las operaciones administrativas y su correspondiente trámite que se deriven del normal funcionamiento de la corporación. Pero puede suceder, como ocurre normalmente por razones de eficiencia, agilidad y simplificación de trámites, que el nivel central de la administración municipal, sin perjuicio de la autonomía del Concejo, se haga cargo del manejo presupuestal de esa sección en lo relacionado estrictamente con las operaciones de soporte administrativo (no en su gestión) y en tal caso, es la administración central la que debe tramitar lo relacionado con el pago y provisión de las cesantías de los empleados municipales.

En los anteriores términos, advirtiendo que no es competencia de la Dirección General de Apoyo Fiscal pronunciarse en relación con asuntos de carácter particular y concreto y con el alcance previsto en el artículo 25 del Código Contencioso Administrativo, esperamos haber satisfecho sus inquietudes sobre el particular.

ASESORÍA N° 019423

26 de mayo de 2003

CONSULTANTE: ÍNGRID MARINA PLATA GRANADOS

Gerente (e.)

Empresa Municipal de Aseo de Floridablanca – E.S.P.

Floridablanca, Santander

Tema: Cuota de Fiscalización Entidades Descentralizadas del Orden Municipal.

En atención a la consulta dirigida a la Procuraduría Provincial de Bucaramanga, de donde fue enviada a la Procuraduría General de la Nación y remitida por esta a la Dirección General de Apoyo Fiscal del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, donde fue radicada bajo el número que se cita en el asunto, y en uso de derecho de petición, consulta usted lo siguiente:

1. ¿"Cuál es la entidad o funcionario competente para determinar y fijar el monto al que se debe concretar el pago de cuotas de fiscalización de las entidades descentralizadas del orden municipal (L. 617/00, artículo 11 Parág.)? Y
2. ¿Con base en qué parámetros se deben fijar cuantitativamente las mismas?"

Respecto a sus interrogantes, esta Dirección efectúa las siguientes consideraciones:

El parágrafo del artículo 11 y el artículo 95 de la Ley 617 de 2000 determinan:

"Artículo 11. Período de transición para ajustar los gastos de los concejos, las personerías, las contralorías distritales y municipales.

... .

Parágrafo. Las entidades descentralizadas del orden distrital o municipal deberán pagar una cuota de fiscalización hasta del punto cuatro por ciento (0.4%), calculado sobre el monto de los ingresos ejecutados por la respectiva entidad en la vigencia anterior, excluidos los recursos del 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 distrital o municipal, o quien haga sus veces, establecerá los ajustes que proporcionalmente deberán hacer tanto el nivel central municipal como las entidades descentralizadas en los porcentajes y cuotas de auditaje establecidas en el presente artículo.”

...

Artículo 95. Normas orgánicas. *Los artículos 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 132, 14, 52, 53, 54, 55, 56, 89, 91, 92 y 93 son normas orgánicas de presupuesto.*

De acuerdo con lo anterior, se le ha asignado al Secretario de Hacienda municipal, o quien haga sus veces, la función de establecer los ajustes que proporcionalmente deberán efectuar tanto el nivel central municipal como las entidades descentralizadas del mismo nivel, en los porcentajes y cuotas de auditaje establecidas en la Ley 617 de 2000, para que los gastos de las contralorías municipales durante el período de transición (2001 a 2004) no crezcan en términos constantes en relación con el año anterior, y a partir del año 2005 no crezcan por encima de la meta de inflación establecida por el Banco de la República.

Por lo tanto, el Secretario de Hacienda asignará el porcentaje de la cuota de fiscalización para cada entidad descentralizada, el cual será el parámetro que se aplicará a los ingresos ejecutados por estas entidades en la vigencia anterior (de acuerdo con el artículo 3 del Decreto 192 de 2001, se entiende por vigencia anterior para efectos de la aplicación de la Ley 617 de 2000, el año fiscal inmediatamente anterior a aquel en que se adopta la categoría del respectivo municipio), excluidos los recursos del crédito; los ingresos por la venta de activos fijos; y los activos, inversiones y rentas titularizadas, así como el producto de los procesos de titularización, con el fin de determinar el valor de la cuota de fiscalización que le corresponde a cada una de ellas.

CONCEPTO N° 0005

10 de junio de 2003

CONSULTANTE: MARÍA CONSTANZA AGUJA ZAMORA

Directora Departamento Administrativo de Asuntos Jurídicos

Gobernación del Tolima

Tema: Ley 617 de 2000**Subtema:** Límites al gasto de Asambleas Departamentales por cambio de categoría

En oficio radicado en este Despacho con el número 35410 el pasado 14 de mayo, y remitido por el Jefe Oficina Asesora Jurídica del Ministerio del Interior, refiriéndose a los límites al gasto de funcionamiento de las Asambleas Departamentales se efectúa la siguiente pregunta:

"... con el cambio de categoría ¿como (sic) se calcula el valor de los gastos de funcionamiento de la Asamblea Departamental, teniendo en cuenta que los honorables Diputados sostienen que si su remuneración se mantiene en primera categoría, Asimismo, los gastos de funcionamiento?"

Respuesta: Los límites a los gastos de las Asambleas Departamentales están establecidos en el artículo 8° de la Ley 617 de 2000.

"Artículo 8°. 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 de 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 de 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 de la remuneración de los diputados no podrán superar el veinticinco por ciento (25%) del valor total de dicha remuneración. (...)."

De la lectura de la norma anterior se puede concluir que los valores máximos de gasto se establecieron para cada vigencia y dependen directamente de la categoría en la que se encuentre el departamento. De tal forma que si un departamento desciende de categoría, los gastos de las Asambleas Departamentales tendrán que ajustarse al correspondiente límite de la nueva categoría.

Ahora bien, los límites al gasto de las Asambleas Departamentales no contemplan la remuneración de los diputados, esta se encuentra regla-

mentada en el artículo 28 de la Ley 617 de 2000, de tal forma que son conceptos excluyentes, y por lo tanto, no se puede concluir que estos límites están afectados por los resultados generados en la remuneración de los diputados con la expedición de la sentencia C-1098 de 2001 en la que se declaró la inexecutable del párrafo 3° del artículo 1° de la ley el cual decía: "Cuando un departamento descienda de categoría, los salarios y/o honorarios de los servidores públicos serán los que correspondan a la nueva categoría".

Como consecuencia de la sentencia mencionada, los salarios y honorarios de los servidores públicos departamentales no podrán disminuirse como resultado de la disminución de la categoría de la respectiva entidad territorial. Sin embargo, en ningún momento la Corte Constitucional se refirió a los límites al gasto de las Asambleas Departamentales, por lo tanto estos siguen regidos por el artículo 8° de la ley y se calculan como un porcentaje (establecido en el artículo 8° de la Ley 617 de 2000) del valor de la remuneración de los diputados (regulado por el artículo 28 de la Ley 617 de 2000).

El límite de gastos de funcionamiento fijado por el artículo 8° de la ley 617 de 2000 se obtiene como resultado de tomar el valor total de la remuneración por mes de sesiones establecida en el artículo 28 de la ley y multiplicarlo por 6 o 7 meses de sesiones y de este total calcular el porcentaje asignado como límite de gastos y multiplicarlo por el número de diputados (ND) de la Asamblea:

Categoría Depto.	Remuneración mensual de diputados	Remuneración anual de diputados (7 meses)*	Valor máximo de gastos de cada vigencia fiscal por número de diputados (ND)
Especial	30 sml	210 sml	80% de 210 sml x ND
Primera	26 sml	182 sml	60% de 182 sml x ND
Segunda	25 sml	175 sml	60% de 175 sml x ND
Tercera	18 sml	126 sml	25% de 126 sml x ND
Cuarta	18 sml	126 sml	25% de 126 sml x ND

(*) En el evento de que se realice un mes de sesiones extraordinarias.

Sin embargo, es necesario considerar algunas variaciones que pueden sufrir los elementos del cálculo ejemplificado en el cuadro anterior. Ante la disminución de categoría de un departamento, a pesar de la imposibilidad de disminución de la remuneración de los diputados, los gastos de la Asamblea se calcularán tomando como base el valor de la remuneración que correspondería a los diputados de la nueva categoría.

Para efectos del cálculo del límite de gastos de las Asambleas Departamentales, es necesario tener en cuenta lo establecido en el artículo 26 de la Ley 617 de 2000 respecto de la remuneración de los diputados de los departamentos que tengan suscrito un programa de saneamiento fiscal y financiero.

“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.

(...). (Subrayado fuera de texto).

De tal forma que la variable “remuneración mensual de diputados”, utilizada en el cuadro del ejemplo puede ser modificada dependiendo de la viabilidad financiera de los departamentos, puesto que si la entidad territorial suscribe un programa de saneamiento fiscal y financiero por incumplimiento de los límites establecidos en los artículos 4° y 8° de la ley, la remuneración de los diputados deberá ser como máximo la correspondiente a la de los diputados de un departamento clasificado en cuarta categoría.

Como puede observarse, la base de liquidación de los gastos máximos, diferentes de la remuneración de los diputados, de las Asambleas Departamentales está conformada como un porcentaje del producto de la remuneración mensual de los diputados, el número de sesiones por año y el número de diputados. Los elementos que conforman el producto antes descrito no pueden considerarse como valores absolutos, puesto que en esencia son variables dependientes de la condición fiscal de cada entidad territorial y de la correspondiente categoría del departamento.

ASESORÍA N°. 022910

25 de junio de 2003

CONSULTANTE: ÉDER JAÍR SÁNCHEZ ZAMBRANO

Diputado

Asamblea Departamental del Putumayo

Mocoa – Putumayo

Tema: Ley 617 de 2000

Subtema: Ajuste fiscal

Mediante comunicación enviada vía correo electrónico al Departamento Administrativo de la Función Pública, remitido a este Ministerio por esa misma vía y radicado con el No. 42235 del 9 de junio de 2003, consulta usted: *“Materia objeto de Consulta: Reestructuración de la Gobernación. Descripción: No sé si tengan la competencia, pero me gustaría que me orienten para lo siguiente: La ley 617 del 2000 definió el ajuste fiscal, sin embargo en (sic) departamento pese a que nosotros como diputados por dos ocasiones aprobamos la ordenanza respectiva, el gobernador no la ha realizado, y en este año por tercera vez en sesiones extraordinarias (mayo), presenta otro proyecto de ordenanza, y no se aprobó. ¿Qué implicaciones tiene para nosotros no aprobarle, cuando ya dos veces las hemos dado pero no las ha utilizado?”*

Al respecto nos permitimos manifestarle que esta Dirección se pronunciará alrededor del tema en consulta en los términos del artículo 25 del Código Contencioso Administrativo de manera general y no vinculante.

En primer lugar, es pertinente anotar que corresponde al Gobernador velar por el efectivo cumplimiento de los mandatos establecidos por la Ley 617 de 2000, de acuerdo con el numeral primero del artículo 305 de la Constitución Política que establece: *“Cumplir y hacer cumplir la Constitución, las leyes, los decretos del gobierno y las ordenanzas de las asambleas departamentales.”* De igual manera, corresponde a las asambleas departamentales, de acuerdo con el numeral noveno del artículo 300 constitucional, autorizar al gobernador para ejercer, *pro tempore*, precisas funciones de las que corresponden a ellas, como sería, para el caso en consulta, aquellas funciones del numeral séptimo *ibidem*.

Así las cosas, entendiendo que las ordenanzas a las que se refiere en su consulta conceden facultades al ejecutivo para la reestructuración de la gobernación departamental, en desarrollo de un programa de saneamiento fiscal y financiero en los términos de la Ley 617 de 2000, independientemente de los motivos que haya tenido el ejecutivo para no hacer uso de ellas, el hecho de que la Asamblea Departamental decida no aprobar un nuevo proyecto de ordenanza, en iguales condiciones a las ya aprobadas, podría acarrear, por una parte, el incumplimiento de los límites establecidos en la citada ley y consecuentemente la profundización del déficit fiscal de la entidad territorial, y por otra, de acuerdo

con el artículo 84 *ibídem*, sanciones de tipo disciplinario por el incumplimiento de lo previsto en la ley, las cuales serían imputables a aquellos funcionarios que, de una u otra forma, se encuentren vinculados con el debido desarrollo de los mandatos establecidos por el legislador en la Ley 617 de 2000.

Por último, reiteramos que no es competencia de esta Dirección efectuar juicios de valor respecto de las actuaciones de los servidores públicos al servicio del Estado.

ASESORÍA N° 028044

30 de julio de 2003

CONSULTANTE: HÁROLD HUMBERTO ÁLVAREZ LOZANO

Director (e.)

Departamento Administrativo de Hacienda
Alcaldía Municipal de Santiago de Cali, Valle.

Tema: Transferencias a organismos de control y al Concejo

En oficio radicado bajo el número que se cita en el asunto, consulta usted lo siguiente:

"Teniendo en cuenta que el Municipio de Santiago de Cali se encuentra en programa de Saneamiento Fiscal y Financiero en cumplimiento de la Ley 617 de 2000, en el cual se reorientaron rentas de destinación específica al saneamiento fiscal, le solicito su concepto en el sentido de si las rentas de saneamiento fiscal son base de liquidación para presupuestar y ejecutar las transferencias a organismos de control y al Concejo."

Respecto a su interrogante, nos permitimos informarle que las rentas de destinación específica, que en virtud del artículo 12 de la Ley 617 de 2000 se apliquen a un programa de saneamiento fiscal y financiero que adelante una entidad territorial, no significan que pierdan su naturaleza de tales; implica que se suspende su destinación original, orientándolas a otro fin especial, como es sanear las finanzas del respectivo ente, luego estas no pierden su carácter de rentas de destinación específica; por lo tanto, no hacen parte de los ingresos corrientes de libre destinación, y en consecuencia no son base de liquidación para determinar el valor máximo de gastos de los organismos de control y el Concejo.

ASESORÍA N° 042892

12 de noviembre de 2003

CONSULTANTES: **CRISTINA PÉREZ CAÑAS**
Alcaldesa Municipal
ALMA J. OSORIO AGUIRRE

Contraloría Municipal
Barrancabermeja Santander

Tema: Financiación de la Contraloría Municipal

En oficio radicado en esta Dirección bajo el número de la referencia consulta:

1. ¿Es viable y procedente desde el punto de vista presupuestal, técnico y legal que la administración central asuma el pago de la nómina de la Contraloría Municipal de Barrancabermeja durante los meses de noviembre y diciembre teniendo en cuenta su grave situación presupuestal y que estos recursos serían destinados única y exclusivamente al pago de obligaciones laborales, y atendiendo al hecho de que la Contraloría Municipal se ha ajustado a las normas de austeridad en el gasto público para la presente vigencia? En caso afirmativo ¿cuál es el fundamento legal?
2. ¿Es procedente que la Contraloría Municipal de Barrancabermeja, reciba recursos adicionales por parte de la administración central, pese a que se encuentra en el límite de gastos establecido por la Ley 617 de 2000?

Al respecto es pertinente revisar lo establecido en la Ley 617 de 2000, la cual en sus artículos 10 y 11 respectivamente establece:

"Artículo 10. Valor máximo de los gastos de los Concejos, Personerías, Contralorías Distritales y Municipales. Durante cada vigencia fiscal, los gastos de los concejos no podrán superar el valor correspondiente al total de los honorarios que se causen por el número de sesiones autorizado en el artículo 20 de esta ley, más el uno punto cinco por ciento (1.5%) de los ingresos corrientes de libre destinación.

Los gastos de personerías, contralorías distritales y municipales, donde las hubiere, no podrán superar los siguientes límites:

PERSONERÍAS	Aportes máximos en la vigencia Porcentaje de los ingresos corrientes de libre destinación
CATEGORÍA	
Especial	1,6%
Primera	1,7%
Segunda	2,2%
	Aportes máximos en la vigencia en Salarios Mínimos Legales Mensuales
Tercera	350 SMML
Cuarta	280 SMML
Quinta	190 SMML
Sexta	150 SMML
CONTRALORÍAS	Límites a los gastos de las Contralorías municipales. Porcentaje de los ingresos corrientes de libre destinación
CATEGORÍA	
Especial	2.8%
Primera	2.5%
Segunda (más de 100.000 habitantes)	2.8%

Parágrafo. Los concejos municipales ubicados en cualquier categoría en cuyo municipio los ingresos de libre destinación no superen los mil millones de pesos (\$1.000'000.000) anuales en la vigencia anterior podrán destinar como aportes adicionales a los honorarios de los concejales para su funcionamiento en la siguiente vigencia sesenta salarios mínimos legales."

"Artículo 11. Período de transición para ajustar los gastos de los concejos, las personerías, las contralorías distritales y municipales. Se establece un período de transición a partir del año 2001, para los distritos y municipios cuyos gastos en concejos, personerías y contralorías, donde las hubiere, superen los límites establecidos en los artículos anteriores, de forma tal que al monto máximo de gastos autorizado en salarios mínimos en el artículo décimo se podrá sumar por período fiscal, los siguientes porcentajes de los ingresos corrientes de libre destinación de cada entidad:

	2001	2002	2003	2004
PERSONERÍAS				
Especial	1,9%	1,8%	1,7%	1,6%
Primera	2,3%	2,1%	1,9%	1,7%
Segunda	3,2%	2,8%	2,5%	2,2%
CONTRALORÍAS				
Especial	3,7%	3,4%	3,1%	2,8%

	2001	2002	2003	2004
Primera	3,2%	3,0%	2,8%	2,5%
Segunda	3,6%	3,3%	3,0%	2,8%
(más de 100.000 habitantes)				

Parágrafo. Las entidades descentralizadas del orden distrital o municipal deberán pagar una cuota de fiscalización hasta del punto cuatro por ciento (0.4%), calculado sobre el monto de los ingresos ejecutados por la respectiva entidad en la vigencia anterior, excluidos los recursos de 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 distrital o municipal, 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. (Resaltado fuera de texto).

De las normas antes descritas podemos concluir:

- Las transferencias que la administración central (municipio) hace a la contraloría tienen un límite máximo establecido en el artículo 10 de la Ley 617 de 2000; para las entidades que superen dichos límites, el artículo 11 de la misma ley estableció un régimen de transición para el período 2001 a 2004; la ley también establece un límite en relación con el crecimiento constante de las transferencias con referencia al año anterior. Las transferencias o gastos de las contralorías están compuestos por un porcentaje de los ingresos de libre destinación del municipio y un porcentaje de las transferencias que las entidades descentralizadas efectúan al ente de control por concepto de cuota de fiscalización; es decir, la suma de estos recursos no podrá superar los límites de gasto autorizados, que corresponde a un porcentaje de los ingresos de libre destinación del municipio, ni la meta de crecimiento establecidos en la Ley 617 de 2000 y a partir del 2005 tampoco podrán superar la meta de inflación definida por el Banco de la República.
- Si se presenta incumplimiento de los límites de gastos establecidos en la Ley 617 de 2000 la entidad territorial debe establecer un programa de saneamiento fiscal financiero como medida correctiva.
- El presupuesto de gastos de la Contraloría hace parte del Presupuesto Municipal, en el cual se incluye como una sección y por lo tanto le son aplicables las disposiciones sobre programación, elaboración,

presentación, aprobación, modificación y ejecución del presupuesto contenidas en el Estatuto Orgánico de Presupuesto Municipal o en su ausencia las contenidas en el Estatuto Orgánico del Presupuesto General de la Nación.

- En preservación del principio de especialización presupuestal del gasto, las apropiaciones deben aplicarse exclusivamente para atender los compromisos para los cuales fueron programados, conforme a la definición que la corporación respectiva le haya dado a cada rubro del presupuesto acorde con su naturaleza; por lo tanto, se debe considerar que la presupuestación de los gastos debe hacerse en la sección que los origine.

Por lo tanto, respecto a su consulta, este Despacho no está facultado para decidir sobre los mecanismos o procedimientos de ajuste presupuestal que deben utilizar para apoyar al órgano de control ya que el cumplimiento de los límites establecidos en la Ley 617 de 2000 y la Ley Orgánica de presupuesto Decreto 111 de 1996 son de imperativo cumplimiento por parte de las entidades.

ASESORÍA N° 043195

14 de noviembre de 2003

CONSULTANTE: DORIS NELCY VELÁSQUEZ VELÁSQUEZ

Secretaría de Hacienda

Alcaldía Municipal de Mitú, Vaupés.

Tema: Determinación de salarios y honorarios por nueva administración y cambio de categoría en el municipio.

En atención a su oficio radicado con el número 79960 del 5 de noviembre de 2003, nos permitimos manifestar que la consulta será absuelta en los términos establecidos por el artículo 25 del Código Contencioso Administrativo y de forma general y abstracta, de acuerdo a la competencia asignada a este Despacho.

En primer lugar, es pertinente citar lo establecido por las siguientes disposiciones legales:

LEY 617 DE 2000

ARTÍCULO 20. HONORARIOS DE LOS CONCEJALES MUNICIPALES Y DISTRITALES. El artículo 66 de la Ley 136 de 1994 quedará así:

"Artículo 66. Causación de honorarios. Los honorarios por cada sesión a que asistan los concejales serán como máximo el equivalente al ciento por ciento (100%) del salario diario que corresponde al respectivo alcalde.

En los municipios de categoría especial, primera y segunda se podrán pagar anualmente hasta ciento cincuenta (150) sesiones ordinarias y hasta treinta (30) extraordinarias al año. No se podrán pagar honorarios por prórrogas a los períodos ordinarios.

En los municipios de categorías tercera a sexta se podrán pagar anualmente hasta setenta (70) sesiones ordinarias y hasta doce (12) sesiones extraordinarias al año. No se podrán pagar honorarios por otras sesiones extraordinarias o por las prórrogas.

ARTÍCULO 22. SALARIO DE CONTRALORES Y PERSONEROS MUNICIPALES O DISTRITALES. EL artículo 159 de la Ley 136 de 1994, quedará así:

"Artículo 159. El monto de los salarios asignados a los Contralores y Personeros de los municipios y distritos, en ningún caso podrá superar el ciento por ciento (100%) del salario del alcalde."

ARTÍCULO 73. LÍMITE A LAS ASIGNACIONES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS TERRITORIALES. Ningún servidor público de una entidad territorial podrá recibir una asignación superior al salario del gobernador o alcalde.

DECRETO 693 DE 2002

Artículo 2°. Ningún empleado público de una entidad territorial podrá recibir salario mensual superior al salario mensual del respectivo Gobernador o Alcalde.

DECRETO 694 DE 2002

Artículo 1°. El monto máximo que podrán autorizar las Asambleas Departamentales y los Concejos Municipales y Distritales como salario mensual de los Gobernadores y Alcaldes estará constituido por la asignación básica mensual y los gastos de representación y en ningún momento podrá superar el límite máximo salarial mensual, fijado en el presente decreto.

El salario mensual de los Contralores y Personeros Municipales y Distritales no podrá ser superior al cien por ciento (100%) del salario mensual del Gobernador o Alcalde.

...

Artículo 3°. A partir del 1° de enero del año 2002 y atendiendo la categorización establecida en la ley 617 de 2000, el límite máximo salarial mensual que deberán tener en cuenta los Concejos Municipales y Distritales para establecer el salario mensual del respectivo alcalde será:

Categoría	Límite máximo salarial mensual
Especial	\$7,348.662
Primera	\$6,226.609
Segunda	\$4,492.059
Tercera	\$3,594.334
Cuarta	\$2,996.136
Quinta	\$2,398.053
Sexta	\$1,799.398

Ahora bien, en lo que se refiere al evento en el cual un municipio desciende de categoría, consideramos pertinente remitir copia **Concepto No. 0001 de 2002**.

De acuerdo con las normas transcritas anteriormente y con el fallo de la Corte Constitucional C-1098 de 2001 de cuyos efectos trata el concepto 01 antes citado, y en relación con las inquietudes planteadas en la consulta, es preciso hacer las siguientes consideraciones:

- El salario del alcalde para el nuevo período de gobierno será el que corresponda de acuerdo con la categoría a la que pertenezca el municipio.
- Los salarios y honorarios de los nuevos funcionarios que ingresen a la administración con ocasión del cambio de período en el gobierno territorial, tendrán como límite el salario del alcalde.

Los salarios y honorarios de los funcionarios que permanezcan en la administración, y cuya determinación no está vinculada directamente a la categoría a la que pertenezca el municipio, continuarán devengando el monto que tenían al momento de iniciarse el nuevo período constitucional.

ASESORÍA N° 043391

18 de noviembre de 2003

CONSULTANTE: RODRIGO VILLA OSORIO

Alcalde Municipal
Municipio de Bello, Antioquia

Tema: Valor de transferencias a entes de control.

A través del presente damos respuesta al asunto de la referencia. Para el efecto transcribimos textualmente su interrogante:

“Le solicito emitir concepto sobre los valores para transferir a los entes de control (Concejo Municipal, Personería Municipal y Contraloría Municipal), cuando existen rentas reorientadas para un programa de ajuste como es el caso del Municipio de Bello, en el cual aparece la sobretasa a la gasolina, las regalías, el 10% del impuesto predial y el 8% de los ingresos corrientes de libre destinación.”

Sea lo primero advertir que el cálculo de los valores por transferir a los entes de control es una tarea que corresponde realizar directamente a la entidad territorial.

No obstante lo anterior, conviene manifestarse sobre el referente que debe tenerse en cuenta para efectos de calcular los valores por transferir.

En este sentido, el referente por tener en cuenta para efectos de las transferencias a los entes de control disciplinario, fiscal y político son los Ingresos Corrientes de Libre Destinación.

La categoría *Ingresos Corrientes de Libre Destinación* la definió el propio legislador en la Ley 617 de 2000, artículo 3, parágrafo 1°. Veamos:

Parágrafo 1. 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.

Como se observa, estamos en presencia de una definición conceptual por oposición, es decir, que ingreso corriente de libre destinación es todo aquel ingreso corriente que no tiene destinación dada por ley o acto administrativo.

En relación con el acto administrativo el Concejo de Estado ha manifestado que estamos en su presencia “cuando el Estado administrador produce una decisión con consecuencias jurídicas, vale decir, que implican cambios en el mundo de las regulaciones del derecho, bien para

*crear, modificar o extinguir situaciones jurídicas, sean estas generales o particulares*⁷⁰.

En este sentido, si el programa de saneamiento fiscal y financiero es un conjunto de voluntades, acciones, tareas y compromisos adquiridos por la entidad territorial tendientes a lograr el saneamiento económico y financiero y en él existe o se infiere una voluntad en orden a que un determinado ingreso sirva a la financiación del programa, entonces estaremos en presencia de una renta con destinación específica. En este sentido el inciso 2º, artículo 11, del Decreto 192 de 2001 expresa:

El flujo financiero de los programas de Saneamiento Fiscal y Financiero, **consigna cada una de las rentas e ingresos de la entidad, el monto y el tiempo que ellas están destinadas al programa, y cada uno de los gastos claramente definidos en cuanto a monto, tipo y duración.** Este flujo se acompaña de una memoria que presenta detalladamente los elementos técnicos de soporte utilizados en la estimación de los ingresos y de los gastos. (Se resalta)

En síntesis, para efectos de las transferencias para gastos de los órganos de control en el marco de la Ley 617 de 2000, es necesario manifestar que los ingresos corrientes afectados al programa de saneamiento fiscal y financiero para honrar los pasivos de la entidad territorial son de destinación específica y por esta vía no deben servir de referente para el cálculo de aquellas.

⁷⁰ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera. Consejero Ponente: Ricardo Hoyos Duque. 20 de junio de 2002. Radicación número: 11001-03-26-000-2000-0004-01(19488).

ASESORÍA N° 044166

24 de noviembre de 2003

CONSULTANTE: IVÁN GUERRERO GUEVARA

Gobernador

Departamento del Putumayo

Tema. Atención pasivo pensional y Saneamiento Fiscal Departamental

En relación con las propuestas por usted presentadas a consideración del Ministerio de Protección Social como alternativa de saneamiento fiscal para el Departamento del Putumayo, de manera atenta y por petición expresa del Viceministro Técnico de Protección Social al señor Ministro de Hacienda mediante comunicación No 71115 radicada en este despacho el día 18 de noviembre de 2003, emitimos una evaluación de dichas propuestas a la luz de las normas de saneamiento y responsabilidad fiscal vigentes.

Propuesta 1

“Que el pago de pensiones se considere como deuda y no como gastos de funcionamiento dentro de los planes de ajuste fiscal, esto permitirá tener disponibilidad de recursos de funcionamiento y cumplir con el límite de gastos fijados por la ley 617 de 2000”.

Evaluación de la Propuesta

a) Clasificación presupuestal de las mesadas pensionales

La clasificación de las partidas presupuestales del sector público colombiano se fundamenta en los conceptos definidos por el Estatuto Orgánico de Presupuesto, compilado a través del decreto 111 de 1996.

Sobre el particular el artículo 11 del citado decreto establece que: “El Presupuesto de Gastos o Ley de Apropriaciones distinguirá entre gastos de funcionamiento, servicio de la deuda pública y gastos de inversión, clasificados y detallados en la forma que indiquen los reglamentos”. Igualmente, el artículo 23 del mismo decreto establece que el presupuesto de gastos de funcionamiento se debe clasificar en apropiaciones para servicios personales, gastos generales, transferencias y gastos de operación, y el artículo 16 del decreto 586 de 1996 incluye dentro de las transferencias las pensiones y jubilaciones.

Con base en lo anterior, el artículo 41 del decreto 2888 de 2001, mediante el cual se liquidó el presupuesto de gastos de la Nación de 2001, define como transferencias corrientes “los recursos que transfieren los órganos a entidades nacionales o internacionales, públicas o privadas, con fundamento en un mandato legal. De igual forma, involucra las apropiaciones destinadas a la previsión y seguridad social, cuando el órgano asume directamente la atención de la misma”

En igual sentido, la Dirección General de Presupuesto del Ministerio de Hacienda determinó que las transferencias corrientes se clasifican en seis subgrupos dentro de los cuales se encuentran las Transferencias de Previsión y Seguridad Social, las cuales a su vez comprenden: las pensiones y jubilaciones, las cesantías y otras transferencias de previsión y seguridad social, y define los gastos por pensiones y jubilaciones como: "los pagos por concepto de nóminas de pensionados y jubilados... que los órganos hacen directamente en los términos señalados en las normas legales vigentes". (Aspectos generales del proceso presupuestal colombiano. Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Dirección General del Presupuesto Nacional, página 44)

Considerando que las entidades territoriales deben ajustar las normas sobre elaboración y ejecución de sus presupuestos a las normas orgánicas sobre la materia (artículo 104 del decreto 111 de 1996), los pagos por mesadas pensionales, hechos de manera directa por las entidades territoriales, corresponden a gastos de funcionamiento y como tales deben ser clasificados presupuestalmente.

Por otra parte, los análisis de ingresos y gastos para verificar el cumplimiento de la ley 617/00 se hacen con base en la información de ejecución presupuestal de las entidades territoriales. Por lo tanto, para el cómputo de los indicadores de la ley 617/00, los gastos por mesadas pensionales asumidos en forma directa por las entidades territoriales forman parte de sus gastos de funcionamiento, dado que como tales deben ser clasificados, según las normas vigentes sobre la materia.

b) Definición de los gastos correspondientes a servicio de la deuda.

Con base en las normas orgánicas de presupuesto antes citadas, el artículo 41 del decreto 2888 del 27 de diciembre de 2001, mediante el cual se liquidó el presupuesto de gastos de la Nación de 2002, define como pagos por servicio de la deuda los gastos que "tienen por objeto atender el cumplimiento de las obligaciones contractuales correspondientes al pago de capital, los intereses, las comisiones, y los imprevistos originados en operaciones de crédito público que incluyen los gastos necesarios para la consecución de los créditos externos, realizadas conforme a la ley".

Por otra parte, el artículo 3 del decreto 2681 de 1993 define como operaciones de crédito público "los actos o contratos que tienen por objeto dotar a la entidad estatal de recursos, bienes o servicios con plazo para su pago o aquellas mediante las cuales la entidad actúa como deudor solidario o garante de obligaciones de pago. Dentro de estas operaciones están comprendidas, entre otras, la contratación de empréstitos, la emisión, suscripción y colocación de títulos de deuda pública los créditos de proveedores y el otorgamiento de garantías para obligaciones de pago a cargo de entidades estatales".

Así las cosas, los pagos por mesadas pensionales no corresponden a obligaciones por servicio de la deuda. Este rubro comprende únicamente

las obligaciones legales originadas en la celebración de operaciones de crédito público.

Por otra parte, la Federación internacional de Contabilidad (IFAC), la Organización para la Cooperación Económica y el Desarrollo (OECD), el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional, en sus estadísticas fiscales definen las pensiones como obligaciones directas que los gobiernos están legalmente obligados a pagar en la medida que se vayan venciendo. Con base en esa definición, los pagos anuales de estas obligaciones son considerados como un flujo de gasto recurrente, vinculado a la retribución de derechos laborales adquiridos en virtud de normas sobre seguridad social .

En contraste con los pagos directos de pensiones, los pagos futuros de pensiones son considerados como una deuda implícita, definida como el conjunto de obligaciones esperadas de largo plazo, que deberán ser cubiertas ante el surgimiento de eventos particulares, pero que no representan una obligación de pago corriente, y cuyo tamaño dependerá del desarrollo de arreglos institucionales y de eventos jurídicos, demográficos y económicos futuros. En consecuencia, los pagos futuros de pensiones no se incluyen en los balances generales gubernamentales.

Al igual que sucede en la legislación colombiana, internacionalmente, los pagos por servicio de la deuda corresponden a intereses, amortizaciones y comisiones por el uso de capital en desarrollo de operaciones de crédito público. Por tanto, no incluyen el pago de mesadas pensionales. Entre tanto, los pagos de pensiones hechos mediante esquemas de fondos autónomos de pensiones, al estar cubiertos con los rendimientos del capital acumulado en dichos fondos, no son considerados como gastos de funcionamiento en los balances fiscales gubernamentales .

Por lo antes citado, la clasificación presupuestal de las mesadas pensionales vigente en Colombia corresponde a las metodologías desarrolladas y utilizadas por las instituciones internacionales encargadas de evaluar el desempeño fiscal gubernamental.

Así las cosas, dejar de presupuestar y contabilizar las mesadas pensionales como gastos de funcionamiento en las entidades territoriales e incluir estos pagos como parte del servicio de la deuda pública, significaría desconocer las metodologías de evaluación de resultados fiscales, con base en las cuales todos los países suscriben sus compromisos financieros internacionales, cuando acceden tanto al mercado mundial de capitales como a los recursos de crédito de la banca multilateral.

En este orden de ideas, por razones técnicas de consistencia financiera y contable las pensiones no se contabilizan como deuda pública. Desde el punto de vista financiero los pagos por servicio de deuda se contabilizan como un flujo vinculado a un stock de deuda explícita, que es el saldo de la deuda pública. En el evento de que las mesadas pensionales fueran incluidas como un flujo, su stock de deuda explícita correspondiente sería el valor presente de las pensiones futuras. Esto implicaría que

la deuda pensional futura, es decir, la estimación del pasivo actuarial, fuera contabilizada como deuda explícita. Sin embargo, ningún país del mundo lo hace porque al hacerlo incluiría en sus balances una deuda implícita, que a diferencia del saldo de la deuda pública no tiene un cronograma de vencimientos claramente definido en el tiempo, y que por su magnitud dejaría sus finanzas en una situación de insostenibilidad y fragilidad financiera permanente, por lo cual los gobiernos perderían su capacidad de endeudamiento.

Considerando las razones antes citadas, en los indicadores de sostenibilidad de la deuda pública, adoptados en Colombia en el marco de la ley 358/97, el pasivo pensional no forma parte del saldo de la deuda pública. De haberse incluido, ninguna entidad territorial tendría capacidad autónoma de endeudamiento.

Ahora bien, incluir los pagos de mesadas pensionales como parte del servicio de la deuda pública, pero no incluir el pasivo pensional como parte del stock de dicha deuda, tendría los siguientes riesgos: propiciaría el sobreendeudamiento financiero al aumentar en forma irreal el ahorro operacional gracias a la disminución ficticia de los gastos de funcionamiento, considerando que la principal fuente de pago de las mesadas pensionales seguiría siendo los ingresos corrientes de libre destinación; debilitaría estructuralmente las finanzas territoriales en el evento de que la fuente de pago de las mesadas pensionales fueran ingresos de capital, porque con ingresos transitorios se estaría financiando una estructura de gastos permanente y generaría incertidumbre sobre la fuente de pago de las mesadas pensionales, debido a los dos riesgos antes citados.

Con el fin de evitar los riesgos atrás mencionados, tanto a escala nacional como internacional, los pagos directos de mesadas pensionales gubernamentales forman parte de los gastos de funcionamiento. Para impedir que el crecimiento de estos pagos limite la capacidad de gestión gubernamental, legalmente se determina la creación de fondos y/o de patrimonios autónomos, alimentados con ingresos corrientes y activos enajenables, de tal forma que los rendimientos del capital acumulado en dichos fondos se convierta en una fuente de financiación estable de las mesadas pensionales.

En este orden de ideas, incluir las pensiones como deuda pública para disminuir los gastos de funcionamiento, que determinan los límites de gastos de la ley 617 de 2000, atentaría contra el saneamiento fiscal territorial, pues desestimularía la creación y fortalecimiento de los fondos públicos contemplados en las leyes 100/93 y 549/99 para cubrir este tipo de pasivos. Bajo la metodología actual, el límite de gastos de funcionamiento, diferente del pago de mesadas pensionales, puede ser ampliado en la medida que el pago de dichas mesadas esté cubierto con los rendimientos de los patrimonios autónomos.

Adicionalmente, podría estimular la existencia de estructuras administrativas generadoras de niveles de gastos de funcionamiento sobredi-

mencionadas en relación con la capacidad de generación de ingresos propios. Situación que, como demuestra la historia reciente del país, propicia el sobreendeudamiento financiero y la insolvencia fiscal, que en la práctica son la principal causa del debilitamiento de la capacidad de servicio de las entidades territoriales, pues sin finanzas sanas no es posible fortalecer la capacidad de gestión territorial.

c) Conclusiones.

En el marco legal vigente no es viable clasificar las mesadas pensionales como parte de la deuda pública. Esto sería contrario al Estatuto Orgánico de Presupuesto y a sus decretos reglamentarios, que son las normas de clasificación presupuestal con base en las cuales se estiman los límites de gasto definidos en la ley 617/00. En consecuencia, las mesadas pensionales pagadas en forma directa por las entidades territoriales deben ser consideradas como gastos de funcionamiento para el cálculo de los límites de gasto de la ley 617/00.

Al modificar esta metodología se correría el riesgo de permitir a las entidades territoriales aumentar sus gastos de funcionamiento más allá de sus reales posibilidades de pago. Además, implicaría adoptar normas contrarias a las metodologías utilizadas por los prestamistas internacionales para evaluar el desempeño fiscal del país, lo cual debilitaría la confianza y credibilidad de las cifras fiscales del sector público colombiano, tanto frente a la banca multilateral como frente a los inversionistas privados nacionales e internacionales.

Finalmente, la aludida modificación pondría en riesgo el objetivo de profundizar la descentralización sobre bases financieras sólidas, al propiciar la formación de estructuras fiscales territoriales frágiles e inestables, carentes de capacidad autónoma de endeudamiento, y donde las mesadas pensionales tendrían una fuente de financiación incierta.

Propuesta 2

“Reglamentar el literal n) del artículo 2 de la ley 797 del 29 de enero de 2003, que dispone: “La nación podrá, a partir de la vigencia de la presente ley, asumir gradualmente el pago de las prestaciones y mesadas pensionales de los pensionados que adquirieron su derecho con anterioridad al 4 de julio de 1991, en los nuevos departamentos creados en virtud del artículo 309 de la Constitución Nacional...”

Evaluación de la propuesta

En relación con el manejo de los recursos de los fondos públicos de pensiones, el numeral quinto del artículo segundo del decreto 2708 de 2001 determinó como una de las funciones de la Dirección General de Regulación Económica de la Seguridad Social del Ministerio de Hacienda la siguiente: “Emitir conceptos sobre la aplicación de las normas relacionadas con los temas de seguridad social que tengan efectos económicos y fiscales, pudiendo para el efecto solicitar el concurso de la Unidad Ju-

rídica del Ministerio o quien haga sus veces y debiendo hacerlo cuando así lo disponga el Ministro o uno de los Viceministros.

Por lo anterior, esta dirección considera que responder la aludida pregunta desborda el ámbito de sus competencias legales. En consecuencia, dará traslado de la misma a la Dirección de Regulación Económica de la Seguridad Social de este Ministerio.

ASESORÍA N° 046753

15 de diciembre de 2003

CONSULTANTE: LUIS EDUARDO POLANÍA UNDA

Contralor Municipal de Neiva, Huila

Tema: Incremento salarial

Subtema: Aplicación de la Sentencia C-1017/03 a las entidades territoriales.

En oficio radicado bajo el número 89063 del 9 de diciembre del año en curso, y en relación con lo dispuesto por la Corte Constitucional en la sentencia C-1017 de 2003, consulta usted lo siguiente:

1. "¿Es la sentencia un mandato para cumplir inmediatamente por todas las entidades públicas, inclusive las entidades territoriales que por constitución son entidades autónomas y no dependen de la Ley 780 para la conformación de sus correspondientes presupuestos?"
2. "¿Deben las entidades territoriales, que por ley 617 de 2000 cumplen un tope de gastos proporcional con sus ingresos de libre destinación, reconocer el incremento salarial ordenado por la Corte, aun sin mantener disponibilidad presupuestal conforme a la mencionada ley?"
3. "Si el anterior interrogante fue solucionado positivamente, ¿cuál ha de ser la argumentación para esgrimir por parte de los ordenadores del gasto, para justificar el rebasar los topes fijados por la ley 617 de 2000, para que esto no sea considerado como detrimento patrimonial de acuerdo con la Ley 819 de 2003?"

Antes de absolver la consulta formulada, es necesario precisar que conforme a lo previsto en el artículo 25 del Código Contencioso Administrativo, los conceptos que se emiten no son de carácter obligatorio ni comprometen la responsabilidad de este Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

En relación con el primer interrogante, manifestó la Corte Constitucional en el fallo citado por el consultante:

"(...) El artículo acusado será declarado exequible con el condicionamiento de que las autoridades competentes, es decir, el Gobierno y el Congreso, deberán respetar las pautas señaladas en este acápite de conclusiones al momento de tomar las decisiones necesarias para materializar en términos concretos su decisión de limitar los salarios de los servidores públicos. En caso de que las partidas presupuestales del artículo 2 de la Ley 780 de 2002 sean insuficientes, deberán efectuarse las adiciones y traslados presupuestales correspondientes, según se precisa a continuación.
(...)"

7.4. De esta manera, la Ley de presupuesto solo puede tenerse como ajustada a la Constitución si incorpora las partidas necesarias para mantener, en los términos de esta providencia, actualizados los salarios de los servidores públicos. Ello comportaría que de constatarse que ello no ocurre así, el Gobierno y el Congreso habrían incumplido un mandato constitucional. La consecuencia de ese incumplimiento, sin embargo, por la especial naturaleza de la ley de presupuesto, por su vigencia limitada en el tiempo y por contener cálculo de rentas y autorización máxima de gastos que se agota a medida que se ejecuta el presupuesto, no puede subsanarse mediante una declaratoria pura y simple de inexecutable, ni con el recurso a las modalidades tradicionales de sentencias de executable condicionada. El resultado no resolvería el problema, en la medida en que el mismo no bastaría para obtener la actualización de los salarios, y daría lugar a muchos otros, derivados de la imposibilidad de ejecutar el presupuesto. Luego la restauración del orden constitucional quebrantado comporta, necesariamente, una orden para que los órganos competentes, en el ámbito que les es propio, subsanen la deficiencia.

(...)

RESUELVE

Primero. Declarar **EXEQUIBLE** el artículo 2 de la Ley 780 de 2002 en los términos del acápite de conclusiones de esta sentencia.

Segundo. Ordenar al Gobierno Nacional y al Congreso de la República que, en el ámbito de sus competencias, adopten las medidas necesarias para dar cumplimiento a esta sentencia. En consecuencia, en el caso de que las partidas presupuestales del artículo 2 de la ley 780 de 2002 sean insuficientes se efectuarán las adiciones y traslados presupuestales correspondientes."

Como se observa, el fallo está dirigido a las autoridades nacionales y al Congreso de la República, luego su aplicación no es directa, respecto de las entidades territoriales. El efecto será entonces indirecto, en la medida en que el Gobierno Nacional, en ejercicio de sus competencias, expida el decreto que establece el límite máximo salarial de los servidores territoriales para el año 2003, el cual guarda equivalencia con los cargos similares del nivel nacional.

No obstante, constitucionalmente corresponde a los órganos de representación popular territorial, dentro del límite máximo señalado por el Gobierno Nacional, establecer las escalas salariales de los servidores territoriales, y por lo tanto, puede ocurrir que en la fijación de tales escalas, se hayan aplicado incrementos salariales para el año 2003, y en conse-

cuencia, el incremento señalado en la sentencia supere el límite máximo fijado por el Gobierno Nacional; por lo tanto, en el nivel territorial se deben cumplir con todos los presupuestos constitucionales y legales.

No sobra advertir que la sentencia hace énfasis en el carácter de la Ley de presupuesto, que tiene una vigencia limitada (anual) y en su contenido de "autorización máxima de gasto" que se agota a medida que se ejecuta el presupuesto, razón por la cual, para no vulnerar las normas presupuestales, la Corte ordenó que tanto el Congreso como el Gobierno, dentro de sus competencias, efectuaran las "adiciones y/o traslados presupuestales" en caso que las partidas existentes para el pago de este tipo de gasto de funcionamiento fueran insuficientes.

Bajo este orden de ideas, como quiera que los límites de gasto previstos en la Ley 617 de 2001 son normas orgánicas de presupuesto, a nuestro juicio, no es jurídicamente viable que las entidades territoriales, so pretexto de efectuar el incremento salarial, superen el límite de gasto previsto en la citada ley. Igualmente, y sin perjuicio del cumplimiento al límite de gastos, si en el transcurso de la vigencia fiscal las partidas apropiadas para el pago de salarios se encuentran agotadas o son insuficientes, no podrá autorizarse y reconocerse incremento alguno, mientras no se efectúen los traslados presupuestales correspondientes, o en su defecto, se realicen las adiciones que permitan cubrir estos gastos, ya que constitucional y legalmente no es jurídicamente viable efectuar erogaciones que no se encuentren previstas en el presupuesto.

Para una mayor ilustración, adjunto el concepto N° 064 de 2000, en el cual esta Dirección se pronunció en relación con el incremento salarial ordenado en la sentencia C-1433 de 2000.

ASESORÍA N° 046754

15 de diciembre de 2003

CONSULTANTE: ANA MILENA PRADA PRADA

Alcaldesa (e.)

San Martín, Cesar

Tema: Ley 617 de 2000**Subtema:** Salarios y honorarios del alcalde, personero concejales.

En oficio radicado bajo el número 88449 del 5 de diciembre del año en curso, consulta usted lo siguiente:

1. "¿Al descender de categoría el municipio, el sueldo del alcalde debe bajar a la nueva categoría, a sabiendas de que el alcalde continúa en el cargo, mientras vence su período de gobierno?"
2. "¿Si el municipio desciende de categoría, de quinta a sexta, el concejo es nuevo y se posesiona el primero de enero de 2004, el monto del presupuesto y los honorarios de los concejales se deben liquidar con el salario del alcalde de quinta categoría, hasta que venza el período del alcalde? "
3. "¿Si un municipio desciende de quinta a sexta categoría, y el salario del alcalde es de quinta categoría y no se puede disminuir al de sexta categoría, a partir de qué fecha se debe bajar el monto de los honorarios al equivalente del de sexta categoría?"
4. "¿Si el municipio descendió a la sexta categoría para el año 2004, al personero que se elija en el mes de febrero de 2004, se le puede fijar el sueldo de sexta categoría, o se le debe dejar el de quinta categoría que devengaba en el año 2003?"
5. Si el personero que está en el año 2003 se reelige para el año 2004, se debe bajar el sueldo a sexta categoría, cuando en el año 2003 devengaba como de quinta categoría? ¿O, por el contrario, se le puede dejar el sueldo que devengaba en el 2003, como si estuviera en quinta categoría?"
6. "¿Cuando un municipio baja de quinta a sexta categoría y el período del alcalde está corrido en el tiempo, puede un alcalde devengar mensualmente como de quinta categoría y el nuevo concejo y personero que se posesionan en el 2004 pueden tener honorarios y devengar respectivamente menos que el alcalde?"
7. "¿Qué responsabilidad tiene el concejo si realiza gastos por encima del monto de ingresos corrientes de libre destinación previsto en la ley 617 de 2000? ¿Y quién debe pagar esos gastos en exceso del concejo, el Concejo o la Alcaldía?"

8. "¿Si al concejo municipal no se le giran durante la vigencia fiscal todos los recursos apropiados en el presupuesto, y el ordenador de gastos del concejo compromete todos los recursos apropiados, el déficit que se origine lo debe pagar el concejo con su presupuesto o la alcaldía por no girar en la respectiva vigencia todos los recursos apropiados?"
9. "¿Cuando en una vigencia fiscal no se alcanzan las metas de recaudo de ingresos previstas en el presupuesto, puede el alcalde por decreto reducir el presupuesto de gastos de todos los órganos que hacen parte del presupuesto incluyendo el concejo y la personería?"

Sin perjuicio de las competencias atribuidas por la ley al Departamento Administrativo de la Función Pública, a quien le estamos remitiendo esta consulta, nos permitimos exponer la posición de esta Dirección, previa aclaración de que los conceptos se emiten en los términos del artículo 25 del Código Contencioso Administrativo y, en consecuencia, no son obligatorios ni comprometen nuestra responsabilidad.

En cuanto a los efectos salariales de la disminución de categoría de un municipio, tenemos que la Ley 617 de 2000 estableció:

"Artículo 1. (...)

Parágrafo 3°. Cuando un departamento descienda de categoría, los salarios y/o honorarios de los servidores públicos serán los que correspondan a la nueva categoría."

Artículo 2 (...)

Parágrafo 4°. Cuando un municipio descienda de categoría, los salarios y/o honorarios de los servidores públicos serán los que correspondan a la nueva categoría."

"Artículo 22. Salario de contralores y personeros municipales o distritales. El artículo 159 de la Ley 136 de 1994 quedará así:

"Artículo 159. El monto de los salarios asignados a los Contralores y Personeros de los municipios y distritos, en ningún caso podrá superar el ciento por ciento (100%) del salario del alcalde."

"Artículo 20. Honorarios de los concejales municipales y distritales. El artículo 66 de la Ley 136 de 1994 quedará así:

"Artículo 66. Causación de honorarios. Los honorarios por cada sesión a que asistan los concejales serán como máximo el equivalente al ciento por ciento (100%) del salario diario que corresponde al respectivo alcalde.

En los municipios de categoría especial, primera y segunda se podrán pagar anualmente hasta ciento cincuenta (150) sesiones ordinarias y hasta treinta (30) extraordinarias al año. No se podrán pagar honorarios por prórrogas a los períodos ordinarios.

En los municipios de categorías tercera a sexta se podrán pagar anualmente hasta setenta (70) sesiones ordinarias y hasta doce (12) sesiones extraordinarias al año. No se podrán pagar honorarios por otras sesiones extraordinarias o por las prórrogas.

A partir del año 2007, en los municipios de categoría tercera se podrán pagar anualmente hasta setenta (70) sesiones ordinarias y hasta doce (12) sesiones extraordinarias al año. En los municipios de categoría cuarta se podrán pagar anualmente hasta sesenta (60) sesiones ordinarias y hasta doce (12) sesiones extraordinarias al año. En los municipios de categorías quinta y sexta se podrán pagar anualmente hasta cuarenta y ocho (48) sesiones ordinarias y hasta doce (12) sesiones extraordinarias al año. No se podrán pagar honorarios por otras sesiones extraordinarias o por las prórrogas.

Cuando el monto máximo de ingresos corrientes de libre destinación que el distrito o municipio puede gastar en el concejo sea inferior al monto que de acuerdo con el presente artículo y la categoría del respectivo municipio se requeriría para pagar los honorarios de los concejales, estos deberán reducirse proporcionalmente para cada uno de los concejales, hasta que el monto a pagar por ese concepto sume como máximo el límite autorizado en el artículo décimo de la presente ley.

Parágrafo. *Los honorarios son incompatibles con cualquier asignación proveniente del tesoro público del respectivo municipio, excepto con aquellas originadas en pensiones o sustituciones pensionales y las demás excepciones previstas en la Ley 4ª de 1992".*

Artículo 73. Límite a las asignaciones de los servidores públicos territoriales. *Ningún servidor público de una entidad territorial podrá recibir una asignación superior al salario del gobernador o alcalde.*

Los parágrafos de los artículos 1 y 2 de la ley 617 de 2000 fueron declarados inexecutable por la Corte Constitucional, en sentencia C-1098 del 18 de octubre de 2001. Sin embargo, ello no significa que los salarios de los gobernadores y alcaldes no se encuentren vinculados a la categoría de la respectiva entidad territorial, pues la Ley 4 de de 1992 prevé:

“Artículo 2. Para la fijación del régimen salarial y prestacional de los servidores enumerados en el artículo anterior, el Gobierno Nacional tendrá en cuenta los siguientes objetivos y criterios:

a) El respeto a los derechos adquiridos de los servidores del Estado tanto del régimen general, como de los regímenes especiales. En ningún caso se podrán desmejorar sus salarios y prestaciones sociales;

b) (...)”

Artículo 10. Todo régimen salarial o prestacional que se establezca contraviniendo las disposiciones contenidas en la presente ley o en los decretos que dicte el Gobierno Nacional en desarrollo de la misma, carecerá de todo efecto y no creará derechos adquiridos. “(Se subraya).

“Artículo 12. El régimen prestacional de los servidores públicos de las entidades territoriales será fijado por el Gobierno Nacional, con base en las normas, criterios y objetivos contenidos en la presente ley.

En consecuencia, no podrán las corporaciones públicas territoriales arrogarse esta facultad.

Parágrafo. El Gobierno señalará el límite máximo salarial de estos servidores guardando equivalencias con cargos similares en el orden nacional.”

A su vez, los decretos que expide el Gobierno Nacional en desarrollo de las normas transcritas señalan el límite máximo salarial de los gobernadores y alcaldes, para cada categoría de departamento o municipio, por lo cual, el salario de estos servidores continúa ligado a la categoría de la respectiva entidad territorial.

Ahora bien: armonizando las normas transcritas con la sentencia de la Corte Constitucional tenemos:

1. En cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 2 literal a) de la Ley 4 de 1992, cuando un municipio descienda de categoría y el alcalde no haya culminado su período de gobierno, su salario no podrá ser disminuido; ello no obsta para que el Concejo Municipal, en cumplimiento de las disposiciones legales, señale, dentro de los límites fijados por el Gobierno Nacional, el salario que corresponde al alcalde, conforme a la categoría, pues cuando se posea un nuevo mandatario, este no podrá devengar suma superior a la que corresponde a la categoría del municipio.
2. La Ley 136 de 1994, modificada por la Ley 617 de 2000, dispone que los concejales pueden percibir como honorarios, un valor

máximo equivalente al salario diario del alcalde, lo que significa que sus honorarios pueden ser inferiores al salario diario del alcalde. Luego, si el alcalde, por efecto de lo dispuesto en el numeral anterior, se encuentra percibiendo una remuneración superior a la de la respectiva categoría municipal, el concejo que inicia nuevo período debe percibir como honorarios el valor equivalente al salario diario del alcalde señalado para la respectiva categoría y no el salario diario que esté percibiendo el mandatario de turno y que por especiales circunstancias personales corresponde a una categoría superior, máxime cuando la disminución de categoría obedece a la insuficiencia de recursos.

3. Como los honorarios no constituyen salario, en el evento de que en la respectiva entidad territorial se tenga establecido como honorarios el salario efectivo del alcalde, al posesionarse un nuevo mandatario y devengar conforme a la categoría del municipio, a partir de la posesión del nuevo alcalde, los honorarios de los concejales no podrán superar el salario de este.
4. En los casos de funcionarios de período institucional, en los cuales sea posible la reelección, cada período es independiente y requiere una nueva posesión, luego el salario en el nuevo período deberá ser el que corresponda a la categoría del municipio.
5. La ley no ha señalado como salario para personeros y contralores el 100% del salario del alcalde, sino que ha estipulado como límite **máximo** dicho valor. Por lo tanto, el salario de los personeros y contralores, donde los haya, deberá ser el que institucionalmente corresponde a la categoría del municipio y no el salario de categoría superior que eventualmente, por las circunstancias anotadas anteriormente, esté devengando el mandatario de turno. No obstante, dentro del mismo período institucional, su salario no podrá ser disminuido como consecuencia de la disminución de la categoría del municipio.
6. Si el concejo realiza gastos por encima del límite máximo autorizado en la ley 617 de 2000, el ordenador del gasto incurrirá en "falta gravísima" y podrá estar violando la Constitución Política, la Ley Orgánica del Presupuesto y el respectivo Acuerdo Municipal de presupuesto, ya que estará ordenando gasto por encima de las apropiaciones, es decir, gasto no autorizado en el acuerdo anual de presupuesto. En estos eventos nos encontraremos frente a gastos ilegales, cuyo pago genera responsabilidad personal tanto al ordenador del gasto como al pagador. Al respecto, dispone el artículo 71 del Decreto 111 de 1996:

"Artículo 71. Todos los actos administrativos que afecten las apropiaciones presupuestales deberán contar con certificados de disponibilidad previos que garanticen la existencia de apropiación suficiente para atender estos gastos.

Igualmente, estos compromisos deberán contar con registro presupuestal para que los recursos con él financiados no sean desviados a ningún otro fin. En este registro se deberá indicar claramente el valor y el plazo de las prestaciones a las que haya lugar. Esta operación es un requisito de perfeccionamiento de estos actos administrativos.

En consecuencia, ninguna autoridad podrá contraer obligaciones sobre apropiaciones inexistentes, o en exceso del saldo disponible, o sin la autorización previa del CONFIS o por quien este delegue, para comprometer vigencias futuras y la adquisición de compromisos con cargo a los recursos del crédito autorizados.

Para las modificaciones a las plantas de personal de los órganos que conforman el Presupuesto General de la Nación que impliquen incremento en los costos actuales será requisito esencial y previo la obtención de un certificado de viabilidad presupuestal, expedido por la Dirección General del Presupuesto Nacional en que se garantice la posibilidad de atender estas modificaciones.

Cualquier compromiso que se adquiera con violación de estos preceptos creará responsabilidad personal y pecuniaria a cargo de quien asuma estas obligaciones "(Ley 38 de 1989, art. 86, Ley 179 de 1994, art. 49). (Se subraya).

7. Cuando una sección del presupuesto (concejo, contraloría, secretaría, etc.) ejecuta gasto general por el límite máximo de las apropiaciones, y como consecuencia de ello se genera un déficit fiscal, habida consideración de que el déficit se predica frente a todos los ingresos y gastos de la entidad territorial, el déficit es de esta y no de las secciones. Sin perjuicio de lo anterior, si el déficit corresponde a gasto de funcionamiento por cuanto el mismo supera el límite señalado en la Ley, este déficit (el de funcionamiento) se imputa a la respectiva sección presupuestal y debe ser pagada por ella, con cargo al límite de gasto de la vigencia en que se pague la obligación. Así lo dispone el artículo 3 de la ley 617 de 2000:

"Parágrafo 3º. Los gastos de funcionamiento que no sean cancelados durante la vigencia fiscal en que se causen, se seguirán considerando como gastos de funcionamiento durante la vigencia fiscal en que se paguen."

8. Cuando en una vigencia fiscal no se alcanzan las metas de recaudo proyectadas, el alcalde debe proceder conforme a lo previsto en la norma orgánica de presupuesto Decreto 111 de 1996 y Ley 617 de 2000, a saber:

Decreto. 11/96. Artículo 76. En cualquier mes del año fiscal, el Gobierno Nacional, previo concepto del Consejo de

Ministros, podrá reducir o aplazar, total o parcialmente, las apropiaciones presupuestales, en caso de ocurrir uno de los siguientes eventos: que el Ministerio de Hacienda y Crédito Público estimare que los recaudos del año puedan ser inferiores al total de los gastos y obligaciones contraídas que deban pagarse con cargo a tales recursos; o que no fueren aprobados los nuevos recursos por el Congreso o que los aprobados fueren insuficientes para atender los gastos a que se refiere el artículo 347 de la Constitución Política; o que no se perfeccionen los recursos del crédito autorizados; o que la coherencia macroeconómica así lo exija. En tales casos el Gobierno podrá prohibir o someter a condiciones especiales la asunción de nuevos compromisos y obligaciones (Ley 38 de 1989, art. 63. Ley 179 de 1994, art. 34)".

Esta norma fue declarada exequible por la Corte Constitucional mediante Sentencia C-192 de 1997, en el entendido de que la reducción o aplazamiento total o parcial de las apropiaciones presupuestales no implica una modificación del presupuesto y que el Gobierno debe ejercer la facultad en forma **razonable y proporcionada, y respetando la autonomía presupuestal de las otras ramas del poder y de las entidades autónomas**.

Ley 617 de 2000. "Artículo 13. Ajuste de los presupuestos. Si durante la vigencia fiscal, el recaudo efectivo de ingresos corrientes de libre destinación resulta inferior a la programación en que se fundamentó el presupuesto de rentas del departamento, distrito o municipio, los recortes, aplazamientos o supresiones que deba hacer el Ejecutivo afectarán **proporcionalmente** a todas las secciones que conforman el presupuesto anual, de manera que en la ejecución efectiva del gasto de la respectiva vigencia se respeten los límites establecidos en la presente ley.

En relación con este artículo la Corte Constitucional en sentencia C-540 del 22 de mayo de 2001, a través de la cual declaró la inexecutable del aparte "proporcionalmente a todas las secciones que conforman", manifestó:

"En estas condiciones, el artículo 13 de la Ley 617 regula el tema de ajustes del presupuesto específicamente para las entidades territoriales, cuando sus autoridades, en uso de las atribuciones dadas en los artículos 347 y 352 de la Constitución, programen, elaboren y aprueben el presupuesto anual de rentas y gastos (C.P., arts. 300-5 y 313-5), el cual bien puede "contener la totalidad de los gastos que la entidad territorial pretenda realizar durante la vigencia fiscal respectiva".

La Ley 617 de 2000 modificó las condiciones de aplicación del artículo 76 del Decreto 111 de 1996 en el nivel territorial.

Esta norma permitía que el déficit fiscal resultante en el ejercicio presupuestal de las entidades territoriales se saldara en la segunda vigencia fiscal a aquella en que se generó. Ahora la Ley 617 señala que el déficit fiscal en los entes territoriales se pagará con cargo a los ingresos propios y durante la vigencia en que se ejecutan los recursos, lo cual constituye un mecanismo de saneamiento fiscal y financiero de las entidades territoriales y genera condiciones de mayor transparencia en la gestión pública territorial.

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.

De acuerdo con lo anterior, el ajuste de los presupuestos de las entidades territoriales no es una figura nueva en la Ley 617 de 2000, pues, al menos, desde la Ley 179 de 1994 ya estaba consagrada en la Ley Orgánica del Presupuesto, con carácter vinculante para departamentos, distritos y municipios.

(...)

La expresión “proporcionalmente a todas las secciones que conforman” del artículo 13 de la Ley 617 rompe el equilibrio entre los principios constitucionales de unidad y de autonomía de las entidades territoriales, no obstante el fin sea noble, como es poner orden al manejo de las finanzas territoriales. Además les resta espacio político a las entidades territoriales para fijar sus prioridades.” (Se subraya).

Conforme a lo anterior, el Alcalde puede suspender o aplazar la vigencia de aquellas apropiaciones presupuestales que, conforme a sus prioridades, puedan no ejecutarse, incluyendo apropiaciones de concejo y personería, siempre y cuando tales reducciones o aplazamientos se hagan en forma racional y proporcionada.

ASESORÍA N° 46818

16 de diciembre de 2003

CONSULTANTE: ISRAEL MORENO CRUZ

Rector

Unidad Central del Valle del Cauca

Asunto: Reorientación de rentas a un Programa de Saneamiento Fiscal y Financiero

En atención a la consulta radicada bajo el número que se cita en el asunto, me permito informarle que la pregunta No. 2 fue remitida por competencia a la Dirección de Apoyo a la Gestión Educativa Territorial del Ministerio de Educación Nacional, de cuyo oficio se remite copia. Por lo tanto, esta Dirección se encargará de resolver la pregunta No. 1, que se transcribe a continuación, así:

1. "¿Si el municipio que ya superó su etapa crítica sobre su situación financiera debe nuevamente hacer efectivo el aporte del 2% de su presupuesto líquido para la Unidad Central del Valle del Cauca como lo estipula el acuerdo No. 024 de 1971 del concejo municipal de creación de la Institución?"

Al respecto, esta Dirección efectúa las siguientes consideraciones:

Las rentas que se liberan, en virtud del artículo 12 de la Ley 617 de 2000 para aplicarlas al programa de saneamiento fiscal y financiero que adopte un ente territorial, cambian su destinación en forma transitoria, pero solamente por el monto y el tiempo que figuren en el flujo financiero del mencionado programa, sin que pierdan su carácter de rentas de destinación específica; por lo tanto, el flujo financiero del programa de saneamiento fiscal será el instrumento mediante el cual se puede determinar el momento en el que las rentas de destinación específica reorientadas vuelven a recuperar su destinación específica original.

ASESORÍA N° 01061

13 de enero de 2004

CONSULTANTE: BETSY ANTONIA MOZO ROVIRA

Secretaría de Hacienda Municipal

El Banco, Magdalena

Tema: Ley 617 de 2000

Subtema: Salarios aplicables conforme a la categoría.

Mediante fax radicado bajo el número 623 del 7 de enero del año en curso, expone usted que la ley 617 estableció que cuando un municipio baja de categoría, el salario del alcalde debía bajar al de la respectiva categoría, y agrega que "el Decreto 3574 de 2003, por medio del cual se fijan los límites salariales de los Gobernadores y Alcaldes estableció que un municipio de sexta categoría no debe superar los \$1.888.649 (5,6 smml del 2003)", por lo cual consulta.

- "¿Cuál norma debemos acoger para efectos de establecer el salario del alcalde?"
- "¿Debe trasladarse la disminución o ajuste a los salarios de los demás servidores públicos (incluidos Personero y Concejales), siendo que el salario aprobado para los Secretarios de Despacho fue de \$1.956.420, y, según el decreto 3573, ningún salario debe superar el del alcalde?"
- "¿Qué ocurrirá con las demandas que esta medida ocasione al municipio?"
- "¿Cómo se dirime el conflicto entre el tope de gasto impuesto por la Ley 617 a las personerías de los municipios que pasaron de cuarta a sexta categoría, si según la sentencia 1098 de 2001, no se permite disminuir el salario del personero?"

Antes de entrar en materia es necesario precisar que los conceptos se emiten en los términos del artículo 25 del Código Contencioso Administrativo y en consecuencia no son obligatorios ni comprometen la responsabilidad de esta entidad.

1. Salario del alcalde

En cuanto a su primer interrogante, si bien los parágrafos de los artículos 1 y 2 de la ley 617 de 2000 fueron declarados inexecutable por la Corte Constitucional en sentencia C-1098 del 18 de octubre de 2001, ello no significa que los salarios de los gobernadores y alcaldes no se encuentren vinculados a la categoría de la respectiva entidad territorial, pues la Ley 4 de de 1992 prevé:

"Artículo 2. Para la fijación del régimen salarial y prestacional de los servidores enumerados en el artículo anterior, el Gobierno Nacional tendrá en cuenta los siguientes objetivos y criterios:

- c) El respeto a los derechos adquiridos de los servidores del Estado tanto del régimen general, como de los regímenes especiales. En ningún caso se podrán desmejorar sus salarios y prestaciones sociales;
- d) (...)"

Artículo 10. Todo régimen salarial o prestacional que se establezca contraviniendo las disposiciones contenidas en la presente ley o en los decretos que dicte el Gobierno Nacional en desarrollo de la misma, carecerá de todo efecto y no creará derechos adquiridos." (Se subraya).

"Artículo 12. El régimen prestacional de los servidores públicos de las entidades territoriales será fijado por el Gobierno Nacional, con base en las normas, criterios y objetivos contenidos en la presente Ley.

En consecuencia, no podrán las corporaciones públicas territoriales arrogarse esta facultad.

Parágrafo. El Gobierno señalará el límite máximo salarial de estos servidores guardando equivalencias con cargos similares en el orden nacional."

Los decretos que expide el Gobierno Nacional en desarrollo de las normas transcritas señalan el límite máximo salarial de los gobernadores y alcaldes, **para cada categoría de departamento o municipio**, por lo cual, el salario de estos servidores continúa ligado a la categoría de la respectiva entidad territorial.

En la actualidad, el decreto vigente es el 3574 del 11 de diciembre de 2003, que en sus artículos tercero y sexto estableció:

"Artículo 3°. A partir del 1° de enero del año 2003 y atendiendo la categorización establecida en la Ley 617 de 2000, el límite máximo salarial mensual que deberán tener en cuenta los Concejos Municipales y Distritales para establecer el salario mensual del respectivo alcalde será:

Categoría	Límite máximo salarial mensual
Especial	\$ 7'605.866
Primera	\$ 6'444.541
Segunda	\$ 4'655.121
Tercera	\$ 3'731.279
Cuarta	\$ 3'117.480
Quinta	\$ 2'505.486
Sexta	\$ 1'888.649

"Artículo 6º. Ninguna autoridad podrá establecer o modificar el régimen salarial establecido en el presente decreto, en concordancia con lo establecido en los artículos 10 y 12 de la Ley 4ª de 1992. Cualquier disposición en contrario carecerá de efectos y no creará derechos adquiridos."

En conclusión: Los concejos municipales no están autorizados para establecer el salario del alcalde, por encima de los límites determinados en el artículo transcrito, y en el evento en que establezcan salarios superiores, tales acuerdos, conforme a la ley, carecerán de efectos jurídicos y no crearán derechos adquiridos.

No sobra advertir que en el evento en que en una determinada municipalidad disminuya de categoría dentro del período constitucional del alcalde, el salario del alcalde no podrá ser rebajado mientras continúe en el cargo.

Los concejos de los municipios que para el año 2004 bajaron de categoría, en los cuales se inició un nuevo gobierno, están obligados a señalar el salario del nuevo mandatario, dentro de los límites máximos autorizados por el Gobierno Nacional.

2. Salario de los empleados del municipio

Dispone el artículo 73 de la Ley 617 de 2001:

"Artículo 73. Límite a las asignaciones de los servidores públicos territoriales. Ningún servidor público de una entidad territorial podrá recibir una asignación superior al salario del gobernador o alcalde."

Conforme a la norma transcrita, no existe facultad legal para establecer los salarios de los diferentes servidores públicos por encima del salario que corresponda al respectivo alcalde, conforme a la categoría del municipio, y en consecuencia, la responsabilidad fiscal por el detrimento patrimonial que una medida de tal naturaleza genere a la entidad territorial, recaerá en quien estableció el salario por encima de los montos autorizados en los Decretos del Gobierno Nacional.

No obstante, y por excepción, en el evento en que algunos empleados públicos tuvieran establecido antes de la disminución de la categoría, salarios superiores a los autorizados para el nuevo alcalde, conforme a la categoría del municipio, estos servidores, mientras permanezcan en el cargo, tendrán derecho a que se les mantenga dicho salario, así supere el salario del alcalde.

Es importante aclarar que estos derechos son personales y no institucionales y, por lo tanto, quienes los reemplacen en el cargo no podrán devengar sumas superiores al salario del alcalde.

En cuanto a los concejales, es necesario precisar que no perciben salario sino "honorarios"; la Ley 136 de 1994 modificada por la Ley 617 de 2000,

dispone que pueden percibir como honorarios un valor **máximo** equivalente al salario diario del alcalde, lo que significa que sus honorarios pueden ser inferiores al salario diario del alcalde. Luego, si el alcalde por las circunstancias ya anotadas anteriormente, se encuentra percibiendo una remuneración superior a la de la respectiva categoría municipal, los concejales, independientemente de si inician nuevo período o continúan con el período institucional, solo pueden percibir como honorarios, por su asistencia a las sesiones remuneradas, el valor que se encuentre fijado en los respectivos acuerdos, el cual en ningún caso podrá ser superior al salario diario institucional del alcalde señalado para la respectiva categoría y no el salario diario que esté percibiendo el mandatario de turno y que por especiales circunstancias personales, corresponde a una categoría superior, máxime cuando la disminución de categoría obedece a la insuficiencia de recursos.

Para el caso de los personeros, como quiera que el cargo sea de período, quien se posesione en el nuevo cargo no podrá devengar suma superior al salario institucional del alcalde, establecido dentro del límite previsto en el decreto 3574 de 2003.

3. Posibles demandas

Esta Dirección no puede vaticinar cuál va a ser el resultado de las demandas que eventualmente se instauren contra el municipio. Sin embargo, conforme a lo ya expuesto, como quiera que se respeten los derechos adquiridos, en nuestro concepto no habría lugar a demanda alguna.

4. Límite de gasto de las personerías

Si por efecto de la disminución de categoría, y a pesar de que el nuevo personero no puede devengar suma superior a la del salario institucional del alcalde, acorde con la categoría del municipio, los recursos apropiados para atender los gastos de la personería conforme al límite de gasto previsto en la ley 617 de 2001 no alcanzan, se deberá adoptar un plan de reestructuración de dicha dependencia, de modo que pueda cumplirse con los límites legales.

ASESORÍA N° 001305

14 de enero de 2004

CONSULTANTE: ARNOLDO BARRERA CADENA

Alcalde de Florencia - Caquetá

Tema: Categorización

Subtema: Normativa aplicable

Mediante oficio radicado en esta Dirección con el No. 672 del 7 de enero de 2004, solicita usted que este Ministerio emita pronunciamiento respecto del acto de categorización expedido por el alcalde saliente de ese municipio, para lo cual anexa copia del decreto de categorización, certificaciones del DANE y de la Contaduría General de la Nación, así como copia de una comunicación dirigida a la Auditoría General de la República por parte del anterior alcalde en la que expone las razones, que en su criterio, sustentan la categorización del municipio.

Sea lo primero anotar que no corresponde a esta Dirección pronunciarse sobre la legalidad o ilegalidad de los actos administrativos expedidos por las administraciones territoriales, dicha competencia corresponde a la jurisdicción de lo contencioso administrativo.

No obstante lo anterior, en adelante efectuaremos algunas consideraciones alrededor del tema de la categorización municipal, de acuerdo con la normativa vigente al respecto, así:

Dispone el parágrafo 9° del artículo 2 de la Ley 617 de 2000:

Artículo 2°. Categorización de los distritos y municipios.

(...)

Parágrafo 9°. Las disposiciones contenidas en el presente artículo serán de aplicación obligatoria a partir del año 2004.

En el periodo comprendido entre el año 2000 y el año 2003, podrán seguirse aplicando las normas vigentes sobre categorización. En este caso, cuando un municipio deba asumir una categoría determinada, pero sus ingresos corrientes de libre destinación sean insuficientes para financiar los gastos de funcionamiento señalados para la misma, los alcaldes podrán solicitar al Ministerio de Hacienda y Crédito Público la certificación de la categoría que se adecue a su capacidad financiera.

La categoría certificada por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público será de obligatoria adopción.

En estos eventos, los salarios y honorarios que se establezcan con base en la categorización deberán ajustarse

para la vigencia fiscal en que registrará la nueva categoría." (Se destaca).

Nótese cómo, por una parte, la norma transcrita establece con claridad que los criterios para la categorización de los municipios y distritos, por ella enunciados, serán obligatorios a partir del año 2004, lo que quiere decir que la categorización que se efectúe en dicho año, y que aplique al año 2005, deberá hacerse atendiendo a lo normado por el artículo 2 de la Ley 617 de 2000. De otra parte, establece que para los años 2000 a 2003 **podrán** seguirse aplicando las normas vigentes sobre categorización, esto es, las establecidas en el texto original del artículo 6 de la Ley 136 de 1994, y en determinados eventos, los alcaldes **podrán** solicitar la certificación al Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

De lo anterior se infiere que, para la categorización correspondiente al año 2004, bien pudo el alcalde optar por cualquiera de las siguientes posibilidades: (i) Categorizar el municipio atendiendo a los criterios establecidos por el artículo 2 de la Ley 617 de 2000; (ii) Categorizar el municipio atendiendo a los criterios establecidos por el artículo 6 de la Ley 136 de 1994, en este caso, si los ingresos corrientes de libre destinación del municipio no son suficientes para financiar sus gastos de funcionamiento, puede solicitar la certificación de la categoría del municipio al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, la cual será de obligatoria adopción.

Ahora bien, de la lectura de las certificaciones anexas a su escrito tenemos que la Contraloría General de la República certificó para ese municipio unos ingresos corrientes de libre destinación para la vigencia fiscal 2002, de 9'978.017 miles, los cuales equivalen a 32.291 smlmv⁷¹; por su parte, el DANE certificó una población estimada de 138.500 habitantes en ese municipio para el año 2002. De tal manera, los anteriores datos serán los que se tendrán en cuenta como criterios para la categorización dentro de los siguientes ejercicios efectuados en consideración a las posibilidades anotadas en el acápite anterior:

1. Si la categorización del municipio se efectúa atendiendo al periodo de transición de que trata el parágrafo 9 del artículo 2º de la Ley 617 de 2000 es necesario remitirnos al texto original del artículo 6 de la Ley 136 de 1994, que establece:

"ARTÍCULO 6o. CATEGORIZACIÓN. Los municipios de Colombia se clasifican atendiendo su población y sus recursos fiscales como indicadores de sus condiciones socioeconómicas así:

CATEGORÍA ESPECIAL. Todos aquellos municipios con población superior a los quinientos mil uno (500.001) habitantes y cuyos ingresos anuales superen los 400.000 salarios mínimos legales mensuales.

PRIMERA CATEGORÍA. Todos aquellos municipios con población comprendida entre cien mil uno (100.001) y quinientos mil (500.000) habitantes cuyos ingresos anuales os-

⁷¹ Tomando como base el salario mínimo legal mensual vigente para el año 2002. Parágrafo 6 artículo 2 Ley 617 de 2000.

cilen entre cien mil (100.000) y cuatrocientos mil (400.000) salarios mínimos legales mensuales.

SEGUNDA CATEGORÍA. Todos aquellos municipios con población comprendida entre cincuenta mil uno (50.001) y cien mil (100.000) habitantes y cuyos ingresos anuales oscilen entre cincuenta mil (50.000) y cien mil (100.000) salarios mínimos legales mensuales.

TERCERA CATEGORÍA. Todos aquellos municipios con población comprendida entre treinta mil uno (30.001) y cincuenta mil (50.000) habitantes y cuyos ingresos anuales oscilen entre treinta mil (30.000) y cincuenta mil (50.000) salarios mínimos legales mensuales.

CUARTA CATEGORÍA. Todos aquellos municipios con población comprendida entre quince mil uno (15.001) y treinta mil (30.000) habitantes y cuyos ingresos anuales oscilen entre quince mil (15.000) y treinta mil (30.000) salarios mínimos legales mensuales.

QUINTA CATEGORÍA. Todos aquellos municipios con población comprendida entre siete mil uno (7.001) y quince mil (15.000) habitantes y cuyo ingresos anuales oscilen entre cinco mil (5.000) y quince mil (15.000) salarios mínimos legales mensuales.

SEXTA CATEGORÍA. Todos aquellos municipios con población inferior a siete mil (7.000) habitantes y con ingresos anuales no superiores a cinco mil (5.000) salarios mínimos legales mensuales.

PARÁGRAFO 1o. Los municipios con población considerada en la correspondiente categoría y que superen el monto de ingresos señalados se clasificarán automáticamente en la categoría inmediatamente superior.

Asimismo, los municipios que acrediten la población en la categoría correspondiente, pero cuyos ingresos no alcancen el monto señalado, se clasificarán en la categoría inmediatamente inferior.

PARÁGRAFO 2o. Para los efectos de esta categorización, no se computarán los recursos del crédito en el cálculo de los ingresos. (El resaltado es nuestro).

De acuerdo con la norma trascrita, así como con las datos correspondientes a las citadas certificaciones, por población ese municipio debería clasificarse en primera categoría; sin embargo, de acuerdo con lo normado por el inciso segundo del párrafo primero de la misma norma, el municipio debe clasificarse en la categoría inmediatamente inferior,

es decir, en segunda categoría, ello sin perjuicio de la posibilidad de solicitar la certificación al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, en las condiciones del inciso segundo del párrafo 9 del artículo 2 de la Ley 617 de 2000.

2. Si la categorización se efectúa sin dar aplicación al periodo de transición de que trata el párrafo 9 del artículo 2° de la Ley 617 de 2000, es decir, atendiendo a los criterios establecidos por el citado artículo es necesario remitirnos al mismo, que establece:

"ARTÍCULO 2o. CATEGORIZACIÓN DE LOS DISTRITOS Y MUNICIPIOS. El artículo 6o. de la Ley 136 de 1994 quedará así:

"Artículo 6o. Categorización de los distritos y municipios. Los distritos y municipios se clasificarán atendiendo su población e ingresos corrientes de libre destinación, así:

Categoría especial. Todos aquellos distritos o municipios con población superior o igual a los quinientos mil uno (500.001) habitantes y cuyos ingresos corrientes de libre destinación anuales superen cuatrocientos mil (400.000) salarios mínimos legales mensuales.

Primera categoría. Todos aquellos distritos o municipios con población comprendida entre cien mil uno (100.001) y quinientos mil (500.000) habitantes y cuyos ingresos corrientes de libre destinación anuales sean superiores a cien mil (100.000) y hasta de cuatrocientos mil (400.000) salarios mínimos legales mensuales.

Segunda categoría. Todos aquellos distritos o municipios con población comprendida entre cincuenta mil uno (50.001) y cien mil (100.000) habitantes y cuyos ingresos corrientes de libre destinación anuales sean superiores a cincuenta mil (50.000) y hasta de cien mil (100.000) salarios mínimos legales mensuales.

Tercera categoría. Todos aquellos distritos o municipios con población comprendida entre treinta mil uno (30.001) y cincuenta mil (50.000) habitantes y cuyos ingresos corrientes de libre destinación anuales sean superiores a treinta mil (30.000) y hasta de cincuenta mil (50.000) salarios mínimos legales mensuales.

Cuarta categoría. Todos aquellos distritos o municipios con población comprendida entre veinte mil uno (20.001) y treinta mil (30.000) habitantes y cuyos ingresos corrientes de libre destinación anuales sean superiores a veinticinco mil (25.000) y de hasta de treinta mil (30.000) salarios mínimos legales mensuales.

Quinta categoría. Todos aquellos distritos o municipios con población comprendida entre diez mil uno (10.001) y veinte mil (20.000) habitantes y cuyos ingresos corrientes de libre destinación anuales sean superiores a quince mil (15.000) y hasta veinticinco mil (25.000) salarios mínimos legales mensuales.

Sexta categoría. Todos aquellos distritos o municipios con población igual o inferior a diez mil (10.000) habitantes y con ingresos corrientes de libre destinación anuales no superiores a quince mil (15.000) salarios mínimos legales mensuales.

PARÁGRAFO 1o. Los distritos o municipios que de acuerdo con su población deban clasificarse en una categoría, pero cuyos ingresos corrientes de libre destinación anuales difieran de los señalados en el presente artículo para la misma, se clasificarán en la categoría correspondiente a los ingresos corrientes de libre destinación anuales.

PARÁGRAFO 2o. Ningún municipio podrá aumentar o descender más de dos categorías entre un año y el siguiente.

PARÁGRAFO 3o. Sin perjuicio de la categoría que corresponda según los criterios señalados en el presente artículo, cuando un distrito o municipio destine a gastos de funcionamiento porcentajes superiores a los límites que establece la presente ley se reclasificará en la categoría inmediatamente inferior.

PARÁGRAFO 4o. INEXEQUIBLE⁷²

PARÁGRAFO 5o. Los alcaldes determinarán anualmente, mediante decreto expedido antes del treinta y uno (31) de octubre, la categoría en la que se encuentra clasificado para el año siguiente el respectivo distrito o municipio.

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

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

⁷² Corte Constitucional Sentencia C-1105-01 de 24 de octubre de 2001, Magistrado Ponente Dr. Eduardo Montealegre Lynnett.

Si el respectivo Alcalde no expide la certificación en el término señalado en el presente párrafo, dicha certificación será expedida por el Contador General de la Nación en el mes de noviembre.

PARÁGRAFO 6o. El salario mínimo legal mensual que servirá de base para la conversión de los ingresos será el que corresponda al mismo año de la vigencia de los ingresos corrientes de libre destinación determinados en el presente artículo.

PARÁGRAFO 7o. Los municipios de frontera con población superior a setenta mil (70.000) habitantes, por su condición estratégica, se clasificarán como mínimo en la cuarta categoría. En ningún caso los gastos de funcionamiento de dichos municipios podrán superar el ciento por ciento de sus ingresos corrientes de libre destinación.

PARÁGRAFO 8o. Los municipios colindantes con el Distrito Capital, con población superior a trescientos mil uno (300.001) habitantes, se clasificarán en segunda categoría.

PARÁGRAFO 9o. Las disposiciones contenidas en el presente artículo serán de aplicación obligatoria a partir del año 2004.

En el período comprendido entre el año 2000 y el año 2003 podrán seguirse aplicando las normas vigentes sobre categorización. En este caso, cuando un municipio deba asumir una categoría determinada, pero sus ingresos corrientes de libre destinación sean insuficientes para financiar los gastos de funcionamiento señalados para la misma, los alcaldes podrán solicitar al Ministerio de Hacienda y Crédito Público la certificación de la categoría que se adecue a su capacidad financiera.

La categoría certificada por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público será de obligatoria adopción.

En estos eventos, los salarios y honorarios que se establezcan con base en la categorización deberán ajustarse para la vigencia fiscal en que regirá la nueva categoría.

PARÁGRAFO TRANSITORIO. El Departamento Administrativo Nacional de Estadística, DANE, y el Contralor General de la República remitirán a los alcaldes las certificaciones de que trata el presente artículo dentro de los treinta (30) días siguientes a la expedición de la presente ley, a efecto de que los alcaldes determinen, dentro de los quince (15) días siguientes a su recibo, la categoría en la que se encuentra clasificado el respectivo distrito o municipio. Dicho decreto

de categorización deberá ser remitido al Ministerio del Interior para su registro". (El resaltado es nuestro).

Igualmente, de acuerdo con la norma trascrita, así como con los datos correspondientes a las citadas certificaciones, por población ese municipio debería clasificarse en primera categoría; sin embargo, ya que sus ingresos corrientes de libre destinación difieren de los establecidos para esa categoría, debe clasificarse en aquella categoría a la que correspondan dichos ingresos, de acuerdo con lo normado por el párrafo primero de la misma norma. De tal manera, aplicando los criterios de la Ley 617 de 2000, el municipio debe clasificarse en tercera categoría, ello sin perjuicio de lo normado por el párrafo tercero de la norma *sub examine*.

Por último, del análisis del decreto de categorización por usted remitido, se colige que si bien se establece que se efectúa de acuerdo con el artículo 6 de la Ley 136 de 1994, la categoría fijada corresponde a los criterios establecidos en el artículo 2º de la Ley 617 de 2000, en concordancia con lo anteriormente expuesto.

ASESORÍA N° 002706

28 de enero de 2004

CONSULTANTE: EDILBERTO SALAZAR GÓMEZ

Secretario de Hacienda
Alcaldía de Fusagasugá-Cundinamarca

Tema: Ley 617 de 2000**Subtema:** Liquidación del porcentaje de los gastos de funcionamiento del municipio según su categoría

En atención a su oficio radicado en este Despacho con el No. 2922 el 19 de enero del presente año, comenta usted lo siguiente:

"El municipio de Fusagasugá en la vigencia del año 2003 se encontraba clasificado en cuarta categoría. Para el año 2004 fue clasificado en tercera categoría según el Decreto 271 del año 2003, de acuerdo a la certificación de ingresos expedida el 21 de octubre de 2003 por el Contralor Delegado para Economía y Finanzas Públicas de la Contraloría General de la República; en esta se certificó que el recaudo de ingresos corrientes de libre destinación ascendió 10.212 millones de pesos y que los gastos de funcionamiento representaron el 53.4% de los ingresos corrientes de libre destinación.

En virtud de lo anterior nos preguntamos si para el año 2004 se puede tener como referencia hasta el 70% de los gastos de funcionamiento frente a los ingresos corrientes de libre destinación, que es la base que establece la Ley 617 de 2000 para los municipios clasificados en tercera categoría."

Al respecto nos permitimos citar el artículo 6°. de la Ley 617 de 2000, el cual absuelve la consulta en los siguientes términos:

"Artículo 6°. Valor máximo de los gastos de funcionamiento de los distritos y municipios.

Durante cada vigencia fiscal los gastos de funcionamiento de los distritos y municipios no podrán superar como proporción de sus ingresos corrientes de libre destinación los siguientes límites:

Categoría	Límite
Especial	50%
Primera	65%
Segunda y Tercera	70%
Cuarta, Quinta y Sexta	80%

Como se puede observar, los municipios que se encuentren clasificados en tercera categoría para la vigencia fiscal 2004 no podrán superar el setenta por ciento (70%) del total de los ingresos corrientes de libre destinación en gastos de funcionamiento.

ASESORÍA N° 002335

23 de enero de 2004

CONSULTANTE: JUANGUILLERMOVALLEJOÁNGEL

Alcalde de Tuluá – Valle del Cauca

Tema: Supresión Contraloría municipal y reforma administrativa Personería por cambio de Categoría.

Hemos recibido varios oficios provenientes del municipio de Tuluá radicados en esta Dirección con los números 93603, 93600 y 93634 del 26 de diciembre de 2003, 93739 del 29 de diciembre de 2003, 688 del 7 de enero de 2004 y 2271 del 15 de enero de 2004 mediante los cuales se expone lo siguiente:

En septiembre de 2003 el municipio de Tuluá se clasificó para el 2004 en categoría segunda siguiendo los parámetros establecidos en la ley 136 de 1994.

Posteriormente, en diciembre de 2003, acogiéndose a las certificaciones expedidas por el DANE y la Contraloría General de la República y a las recomendaciones dadas por la circular conjunta 001 del 10 de diciembre de 2003 expedida por la Contraloría General de la República, la Auditoría General de la República y el Ministerio de Hacienda, se modificó el decreto de categorización expedido en septiembre y se reclasificó el municipio en categoría tercera para la vigencia de 2004 siguiendo los parámetros de la ley 617 de 2000.

Acto seguido se presentan al Concejo proyectos de Acuerdo para suprimir la contraloría municipal y reestructurar la personería y así adecuar la estructura administrativa del municipio a su nueva categoría. La comisión de presupuesto del Concejo no aprobó los proyectos y los archivó.

La Contraloría no puede liquidar los funcionarios mientras no exista acto administrativo que lo ordene, además no cuenta con disponibilidad presupuestal para efectuar ningún pago y la Secretaria de Hacienda ha manifestado que no puede transferir recursos a la Contraloría, aunque en el presupuesto existe la apropiación para este órgano.

Previa absolución de su consulta es necesario precisar que la respuesta ofrecida por esta Dirección se emite con carácter general y abstracto y los alcances de la misma son los contemplados por el artículo 25 del Código Contencioso Administrativo.

De la misma forma se advierte que nuestra posición en momento alguno se erige como obligatoria, ni mucho menos puede servir de referente forzoso en orden a la resolución de conflictos dentro de la entidad territorial.

Si conforme al artículo 21 de la Ley 617 de 2000, solo los municipios de categorías especial, 1ª y 2ª con más de 100 mil habitantes pueden tener

contralorías, y bajo la premisa de que resulta necesaria la expedición de un acto administrativo en orden a materializar la supresión de contralorías en municipios de categorías 3ª a 6ª, en criterio de la Dirección General de Apoyo Fiscal el asunto por resolver se centra en establecer quién dentro de la entidad territorial debe expedir dicho acto administrativo.

Al respecto existen dos teorías que con suficiente asidero legal y académico son igualmente respetables. Veamos:

1. El concejo municipal es el que dentro de la entidad materializa el imperativo del artículo 21, Ley 617 de 2000.

La justificación de esta tesis impone la verificación de las competencias normativas en cabeza de los concejos municipales y de los alcaldes municipales.

El artículo 313, numeral 6º de la Constitución Política, establece como función de los concejos municipales la siguiente:

ARTÍCULO 313. Corresponde a los concejos:

(...)

6. Determinar la estructura de la administración municipal y las funciones de sus dependencias; las escalas de remuneración correspondientes a las distintas categorías de empleos; crear, a iniciativa del alcalde, establecimientos públicos y empresas industriales o comerciales y autorizar la constitución de sociedades de economía mixta.

El artículo 32, numeral 9º de la Ley 136 de 1994, establece como atribución del concejo lo siguiente:

ARTÍCULO 32. ATRIBUCIONES: Además de las funciones que se les señalan en la Constitución y la ley, son atribuciones de los concejos las siguientes:

(...)

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

En relación con las funciones del alcalde referidas a la estructura de la administración municipal, la Ley 136 de 1994 siempre hace mención a ellas tomando como referente los acuerdos que sobre el particular haya expedido el concejo municipal. Veamos:

El artículo 91, literal D), Ley 136 de 1994 establece:

ARTÍCULO 91. FUNCIONES: Los alcaldes ejercerán las funciones que les asignan la Constitución, la ley, las ordenanzas, los acuerdos y las que le fueren delegadas por el Presidente de la República o gobernador respectivo.

Además de las funciones anteriores, los alcaldes tendrán las siguientes:

D) En relación con la Administración Municipal:

(...)

3. Suprimir o fusionar entidades o dependencias municipales, **de conformidad con los acuerdos respectivos.**

Los acuerdos que sobre este particular expida el Concejo facultarán al alcalde para que ejerza la atribución con miras al cumplimiento de los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad definidos por el artículo 209 de la Constitución Política.

4. Crear, suprimir o fusionar los empleos de sus dependencias, señalarles funciones especiales y fijarles sus emolumentos **con arreglo a los acuerdos correspondientes.** No podrá crear obligaciones que excedan el monto global fijado para gastos de personal en el presupuesto inicialmente aprobado.

Los acuerdos que sobre este particular se expidan podrán facultar al alcalde para que, sin exceder el monto presupuestal fijado, ejerza dicha función pro t mpore, en los términos del artículo 209 de la Constitución Política. (Se resalta).

Finalmente, el parágrafo 2 , artículo 32 de la Ley 136 de 1994, ofrece norma de competencia alternativa en cabeza de los concejos en el siguiente sentido:

PARÁGRAFO 2 . Aquellas funciones normativas del municipio para las cuales no se haya sealado si la competencia corresponde a los alcaldes o los concejos se entenderá asignada a estas corporaciones, siempre y cuando no contrarie la Constitución y la ley.

En este sentido, si conforme a normas constitucionales y legales transcritas corresponde al concejo municipal la determinación de la estructura municipal y con ello lógicamente la creación o supresión de organismos y dependencias; si la contraloría municipal, con independencia de la función que cumple, hace parte de la estructura municipal; si conforme regla de hermenéutica quien es competente para crear es competente para suprimir, y si en gracia de discusión no existiera norma que fija competencia para supresión de contralorías municipales, es necesario decir que corresponde al concejo municipal la expedición del acto administrativo en el sentido estudiado.

2. El alcalde municipal es quien dentro de la entidad materializa el imperativo del artículo 21, Ley 617 de 2000.

Esta tesis parte del supuesto de que cualquier referencia normativa respecto a atribuciones del concejo municipal se relaciona exclusivamente con el ejercicio de función administrativa y, por lo mismo, respecto al

ejercicio de función fiscal en cabeza de las contralorías no es admisible tenerlas como referente en orden a determinar la competencia para expedir el acto administrativo de supresión. Para esta tarea se impone un ejercicio que supone el reconocimiento, de un lado, de que no existe ningún tipo de discrecionalidad en los municipios para efectos de suprimir las contralorías y, del otro, que la discrecionalidad está en cabeza del legislador por expresa disposición constitucional. Así las cosas, si de lo que se trata es simplemente de cumplir con un imperativo legal (el del artículo 21, Ley 617 de 2000); si conforme el artículo 315, numeral 1º constitucional es atribución del alcalde "*cumplir y hacer cumplir la ley*"; si la labor del concejo es eminentemente política y deliberativa; si el concejo municipal no podría entrar a discutir la conveniencia o inconveniencia de suprimir la contraloría, entonces corresponde al alcalde municipal cumplir con el imperativo de la Ley 617 de 2000, es decir, suprimir la contraloría municipal.

3. Autonomía de la entidad territorial.

En ejercicio de la autonomía administrativa de que goza la entidad territorial corresponde a ella determinar en cuál de los dos tesis, igualmente fundamentadas, basa su dinámica administrativa en orden a asegurar el cumplimiento del artículo 21 Ley 617 de 2000.

4. Observación general

Sin perjuicio de la opción que elija la entidad territorial conviene tener presentes los siguientes aspectos:

4.1. Actos complementarios a la supresión de la Contraloría

En desarrollo de la atribución conferida en el numeral 1º del artículo 315 de la Constitución Política, y en cumplimiento de los preceptos contenidos en los artículos 122 y 125 inciso cuarto de la Constitución Política, la entidad territorial, a través de la autoridad que tenga la competencia legal, deberá expedir los actos administrativos que lleven a buen término el imperativo de la Ley 617 de 2000. Por vía de ejemplo, los actos a través de los cuales se efectúa la liquidación de las prestaciones sociales de todos y cada uno de los funcionarios que quedaron desvinculados por efectos de la supresión de la Contraloría, los actos de liquidación de la indemnización a que tienen derecho los trabajadores del ente de control que estén inscritos en carrera administrativa o los actos de modificación del presupuesto.

4.2. Requisitos presupuestales

Al tenor de lo previsto en el artículo 71 del Decreto 111 de 1996, antes de expedir los actos de liquidación del personal que sea necesario desvincular por la supresión del organismo de control, deberá contarse con los respectivos certificados de disponibilidad presupuestal que garanticen la existencia de apropiación suficiente para pagar los costos de la desvinculación del personal, cuyos cargos fueron suprimidos por mandato legal.

5. Conclusión

En conclusión, si bien existe diversidad de criterios respecto de la autoridad que debe expedir el acto de supresión de la contraloría municipal (concejo o alcalde), no hay duda de que sí es necesario expedir los actos administrativos tendientes a materializar la supresión tal como se señaló anteriormente. Por ejemplo, el concejo municipal tendría que expedir un acuerdo de modificación al presupuesto de gastos incorporando un rubro destinado al pago de indemnizaciones y el alcalde debería proceder a expedir los actos administrativos individuales de liquidación final de derechos laborales.

CONCEPTO N° 0001

27 de febrero de 2004

CONSULTANTE: JOSÉ INÉS TORRES CONTRERAS

Alcalde Municipal de Pueblo Nuevo, Córdoba

Tema: Ley 617 de 2001**Subtema:** Categorización Municipal – Competencia, luego de vencidos los términos

En oficio radicado bajo el número 10304 del 16 de febrero del año en curso, expone usted que el alcalde saliente no cumplió con la obligación de categorizar el municipio para la presente vigencia, y que la Contaduría General de la Nación tampoco lo incluyó en la Resolución N° 576 de 2003, por no contar con la información necesaria para ello y actualmente manifiesta que no puede proceder a la categorización porque su competencia precluyó. Por lo tanto, consulta:

- ¿Puede el Municipio expedir en este momento su decreto de categorización?
- ¿Si no es posible expedir la categoría en este momento por decreto cuál sería la salida legal a esta situación?
- ¿Cómo se pagarían los salarios y todos aquellos emolumentos que dependen de la categoría del municipio si en este momento no hay una categoría vigente en el municipio?

Dispone la Ley 617 de 2000:

“Artículo 2°. Categorización de los distritos y municipios. El artículo 6° de la Ley 136 de 1994 quedará así:

«Artículo 6°. Categorización de los distritos y municipios. Los distritos y municipios se clasificarán atendiendo su población e ingresos corrientes de libre destinación, así:
(...)

Parágrafo 1°. Los distritos o municipios que de acuerdo con su población deban clasificarse en una categoría, pero cuyos ingresos corrientes de libre destinación anuales difieran de los señalados en el presente artículo para la misma, **se clasificarán en la categoría correspondiente a los ingresos corrientes de libre destinación anuales.**

Parágrafo 2°. Ningún municipio podrá aumentar o descender más de dos categorías entre un año y el siguiente.
(...)

Parágrafo 5°. Los alcaldes **determinarán anualmente**, mediante decreto expedido antes del treinta y uno (31) de octu-

bre, **la categoría en la que se encuentra clasificado para el año siguiente**, el respectivo distrito o municipio.
(...)

Si el respectivo Alcalde no expide la certificación en el término señalado en el presente párrafo, dicha certificación será expedida por el Contador General de la Nación en el mes de noviembre.”

De otra parte, dispone el Código Contencioso Administrativo:

“Artículo 66. Pérdida de la fuerza ejecutoria. (*) Salvo norma expresa en contrario, los actos administrativos serán obligatorios mientras no hayan sido anulados o suspendidos por la jurisdicción de lo contencioso-administrativo pero perderán su fuerza ejecutoria en los siguientes casos:

1. Por suspensión provisional.
2. Cuando desaparezcan sus fundamentos de hecho o de derecho.
3. Cuando al cabo de cinco (5) años de estar en firme, la administración no ha realizado los actos que le correspondan para ejecutarlos.
4. Cuando se cumpla la condición resolutoria a que se encuentre sometido el acto.
5. **Cuando pierdan su vigencia.”**

Conforme a las normas transcritas, los municipios están obligados a categorizarse para cada anualidad fiscal, tomando como parámetro determinante su capacidad económica. Lo anterior significa que los actos administrativos de categorización se expiden para una vigencia fiscal determinada, y por lo tanto, transcurrida la respectiva vigencia fiscal, el acto administrativo pierde su vigencia y no es posible predicar su permanencia en el tiempo mientras no se expida un nuevo acto administrativo.

Ahora bien: La Ley 617 asigna la competencia inicial al señor alcalde, y subsidiariamente al señor contador de la Nación y señala un término preciso para el ejercicio de tales competencias.

No obstante, si vencidos los términos legales señalados para el alcalde y para el Contador General de la Nación, no se expide el acto de categorización, en ausencia de otra norma que regule estas situaciones, podemos acudir a las competencias generales señalada en la Constitución Política al Alcalde, a saber:

Artículo 315: Son atribuciones del alcalde:

(...)

3. Dirigir la acción administrativa del municipio; asegurar el cumplimiento de las funciones y la prestación de los servicios a su cargo; (...)”

Indudablemente que la categorización del municipio corresponde a una función netamente administrativa y no política, pues se trata de declarar una situación fáctica del mismo sin posibilidad de "decidir", por lo cual, tomando en consideración que el acto de categorización es imprescindible para el normal funcionamiento de la entidad territorial y no puede la misma quedarse en un limbo jurídico, a nuestro juicio, ante el incumplimiento del deber legal dentro de los términos perentorios señalados en la ley, aplicando el principio constitucional de que el derecho sustantivo prevalece sobre la procedimental, y sin perjuicio de la responsabilidad disciplinaria derivada de la omisión o retardo en el cumplimiento de funciones públicas, vencidos los términos legales para el ejercicio de la competencia por parte de la Contaduría General de la Nación, consideramos que el señor alcalde puede expedir el acto administrativo de categorización, procediendo a cumplir con los trámites posteriores que le señala la ley.

Una vez expedido el acto administrativo de categorización, deberán efectuarse los ajustes presupuestales que se requieran para adecuar el presupuesto de la entidad territorial a los límites previstos en la Ley 617 de 2000 para la respectiva categoría.

ASESORÍA N° 008449

30 de marzo de 2007

CONSULTANTE: LUIS ALBERTO PIÑERES CERRO

Secretario de Hacienda y Finanzas

Gobernación del Cesar

Tema: Límite de gasto Asamblea

Mediante oficio recibido presenta el siguiente texto de consulta después de exponer las circunstancias que lo motivan:

"(...)

El Presidente de la honorable Asamblea Departamental del Cesar nos ha formulado en la fecha la solicitud para que el Departamento del Cesar en cumplimiento al mandato ordenanza contemplado en la ordenanza 010/94, mediante la cual establece en su articulado que los empleados de la Asamblea, al igual que los Diputados, tendrán derecho a las mismas primas que el departamento reconoce a sus empleados de planta exceptuando la prima de antigüedad y técnica. Por consiguiente, están requiriendo que la administración departamental proceda a dar cumplimiento a lo allí señalado.

Nuestra pregunta es: ¿Puede la administración departamental hacer el reconocimiento y pago de lo señalado en el articulado de la ordenanza 010/94, al fundamentarse la corporación en el aspecto de que la ordenanza goza de la presunción de legalidad y que la fecha se encuentra vigente?

(...)"

En primer lugar, es necesario poner de presente que la asesoría que presta la Dirección General de Apoyo Fiscal a las entidades territoriales, en los términos del Decreto 246 de 2004, no comprende la solución directa de problemas específicos. De conformidad con el artículo 25 del Código Contencioso Administrativo, la respuesta es general y no tiene carácter obligatorio ni vinculante.

Consideraciones

Para iniciar el análisis de su interrogante resulta indispensable reiterar el contenido de los ítems que componen la transferencia a las Asambleas Departamentales presentado en el oficio 32741 de 2006, del que usted también fue destinatario:

"(...)

- I. Remuneración de los Diputados.*
- II. Prestaciones sociales y régimen de seguridad social de los Diputados*
- III. Gastos Generales*

I. La remuneración de los diputados se encuentra regulada en el artículo 28 de la ley 617 de 2000 en los siguientes términos:

Artículo 28. Remuneración de los Diputados. La remuneración de los diputados de las Asambleas Departamentales **por mes de sesiones** corresponderá a la siguiente tabla a partir del 2001:

Categoría de departamento	Remuneración de diputados
Especial	30 smlm
Primera	26 smlm
Segunda	25 smlm
Tercera y cuarta	18 smlm

II. Los gastos generales de la asamblea se establecen con base en la remuneración de los diputados, en los términos del artículo 6 de la ley 617, el cual prevé al respecto:

Artículo 8°. Valor máximo de los gastos de las Asambleas... Departamentales. A partir del año 2001, durante cada vigencia fiscal, en las Asambleas de los departamentos de categoría especial los gastos diferentes de 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 de 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 de la remuneración de los diputados no podrán superar el veinticinco por ciento (25%) del valor total de dicha remuneración.
(...)"

III. Los gastos correspondientes a prestaciones sociales, aportes parafiscales y el régimen de seguridad social de los diputados no hacen parte de la base para calcular el límite del gasto de las asambleas por las siguientes consideraciones:

- El artículo 3 del Decreto 735 del 2001 prevé en relación con su vigencia y derogatorias:

Artículo 3. Vigencia. El presente decreto rige a partir de su publicación y deroga los artículos 12 y 23 del decreto 192 del 7 de febrero de 2001.

El artículo 12 del decreto 192 de 2001 derogado establecía:

Artículo 12. Gastos de las Asambleas Departamentales. Dentro del límite de gastos, diferentes de la remuneración de diputados que ejecutan las Asambleas, deben comprenderse los gastos correspondientes al pago de las prestaciones y seguridad social que deben cancelárseles a los diputados, y en la proporción que las normas vigentes lo señalan.

- El artículo 8 de la ley 617 transcrito anteriormente, relativo al límite de gastos de las asambleas y a la forma de determinarlo, guardó silencio frente a la fuente de financiación de los gastos ocasionados con motivo de las prestaciones sociales a favor de los diputados y de su régimen de seguridad social. Así las cosas, con la expedición del decreto 192 y la entrada en vigencia del contenido normativo del artículo 12 los gastos analizados hacían parte de la base para calcular el límite de gastos de las asambleas; sin embargo, con la derogatoria de tal norma se permite que tales gastos no hagan parte de la base para calcular el límite de gasto de estas corporaciones.

IV. El cálculo de las transferencias a las Asambleas departamentales en lo que se refiere a prestaciones sociales se ciñe a los conceptos más recientes de las entidades competentes en la materia. De esta manera el Departamento Administrativo de la Función Pública mediante concepto del 20 de junio de 2006, y acogiéndose a lo manifestado por el Consejo de Estado en diferentes conceptos, el último de los cuales fue expedido el 2 de junio de 2006, concluye que las prestaciones sociales a que tienen derecho los diputados son las siguientes:

- Pensión de vejez (art. 33 y s. s. de la ley 100 de 1993);
- Pensión de invalidez por riesgo común (art. 38 y s. s. de la ley 100 de 1993);
- Auxilio funerario (art. 51 de la ley 100 de 1993);
- Incapacidad por enfermedad general, enfermedad profesional y accidente de trabajo (art. 206 y s. s. de la ley 100 de 1993);
- Atención de los accidentes de trabajo y la enfermedad profesional (art. 208 de la ley 100 de 1993);
- Plan Obligatorio de Salud;
- Auxilio de cesantías (un mes de sueldo);
- Intereses sobre las Cesantías, y
- Prima de Navidad (un mes de sueldo).

V. En lo que atañe con los aportes parafiscales de los diputados hacemos remisión al concepto Rad. 1760 del 10 de agosto de 2006 de la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado donde se estableció que “la remuneración que reciben los diputados la misma connotación

de salario, ella debe ser tenida en cuenta para efectos de liquidar dichos aportes incluidas las contribuciones a la seguridad social."

En este contexto deben ser tenidos en cuenta dentro de la transferencia los montos con destino al ICBF (artículo 17 de la ley 21 de 1982), Servicio Nacional de Aprendizaje –Sena–, y Escuela Superior de Administración Pública –ESAP–). (...)"

Véase cómo el régimen prestacional de los Diputados a las Asambleas Departamentales es taxativo, motivo por el cual dentro del elemento "prestaciones de los diputados" no podrían incluirse prestaciones que carecen de fundamento legal.

Sin perjuicio de lo anterior, el hecho de que a través de una ordenanza se establezcan prestaciones sociales sin fundamento legal y esta se encuentre vigente, impone darle cumplimiento en los términos del artículo 66 del Código Contencioso Administrativo; sin embargo, el pago de esas obligaciones debe hacerse en el contexto de la ley 617 de 2000.

Así las cosas, las prestaciones sociales de los Diputados diferentes de las que gozan de fundamento legal, en el evento de pagarse, debería hacerse con cargo al rubro de gastos generales de la asamblea, el cual tiene un límite, señalado en el artículo 8 de la ley 617, el cual en cualquier caso debe respetarse.

Y no es posible arribar a conclusión diferente toda vez que la administración central no puede asumir ese gasto, so pena de la vulneración del principio de especialización, que hace parte de la norma orgánica de presupuesto, artículo 18 del Decreto 111 de 1996, que impone que las apropiaciones presupuestales deben ejecutarse con cargo a la sección presupuestal que las genera u origina.

En este contexto, resultaría recomendable que la entidad territorial adelantara las gestiones tendientes a adecuar a la legalidad las prestaciones a que tienen derecho los diputados a la Asamblea.

ASESORÍA N° 022069

21 de agosto de 2007

CONSULTANTE: MARÍA BELÉN GARCÍA PACHECO

Secretaría de Hacienda

Alcaldía Municipal de Cajamarca

Tema: Vigencia y efectos presupuestales de la Ley 1148 de 2007

A través del presente damos repuesta al asunto de la referencia. Es necesario manifestar que la respuesta ofrecida se emite dentro del ámbito de nuestra competencia, de forma general y abstracta y en los términos del artículo 25 del Código Contencioso Administrativo, según el cual los conceptos emitidos por este Despacho no son obligatorios ni vinculantes.

A propósito de los efectos que se producen con motivo de la expedición de la Ley 1148 de 2007, esta Dirección se permite realizar los siguientes comentarios. El primero de ellos relativo a la vigencia de la misma y, el segundo referido al impacto presupuestal de las nuevas normas que gobiernan el pago del seguro de vida y la seguridad social para concejales y el número de sesiones remuneradas para los concejales.

Vigencia de la Ley 1148 de 2007

El artículo 8 de la ley, referido a la vigencia, establece que *“rige a partir de su promulgación”*. En este sentido y en vista de que no estamos en presencia de leyes referida a tributos de periodo respecto de las cuales y atendiendo el artículo 338 constitucional empiezan a regir a partir del periodo inmediatamente siguiente, ni existe en la propia ley una norma que haya fijado una vigencia distinta de la establecida en el artículo 8, debe decirse que la misma tiene una aplicación inmediata. Los efectos presupuestales de esta consideración se presentan a continuación.

Efectos presupuestales

Pago del seguro de vida y la seguridad social para concejales

Como a la fecha de expedición de la Ley 1148 de 2007 ya se debían haber pagado obligaciones derivadas por la atención de la seguridad social y la contratación del pago de seguros de vida de los concejales, y como quiera que los mismos afectaron la sección presupuestal “concejo municipal”, las sumas así pagadas deben tenerse en consideración a la hora de examinar los límites al gasto para tal sección establecidos por la Ley 617 de 2000. Ahora bien, a partir de la expedición de la Ley 1148 de 2007 tales pagos deben hacerse a través de la sección presupuestal correspondiente al “sector central”, sin que aquellos afecten el límite de gasto dispuesto para esta sección.

Así, de acuerdo con el criterio expresado, lo causado por la sección presupuestal "concejo" hasta antes de la entrada en vigencia de la Ley 1148 de 2007, causado quedó y por lo mismo no podría el "sector central" trasferirle al concejo suma alguna a título de "compensación", so pena de violar la ley.

Número de sesiones remuneradas para los concejales

En relación con la modificación al límite de sesiones remuneradas para los concejales, ampliado, si se tiene en consideración la norma que rigió hasta antes de la entrada en vigencia de la ley 1148 de 2007, es bueno recordar que tanto la norma anterior como la actual fijan precisamente límites, es decir, que las propias entidades podían y pueden determinar la remuneración de un número menor de sesiones. La determinación sobre el número de sesiones por remunerar la toma la propia entidad territorial y por materializar tal decisión con la incorporación de la correspondiente apropiación dentro del acuerdo anual de presupuesto. De esta manera, si la entidad territorial decidiera aumentar el número de sesiones por remunerar, tomando precisamente como fundamento legal la Ley 1148 de 2007, debería proceder a modificar el acuerdo de presupuesto. Al final de la vigencia se determinaría si la remuneración de los concejales atendió los límites establecidos en la Ley 617 de 2007.

En el sentido anterior, y sin perjuicio de que el grado de desagregación del acuerdo de presupuesto impusiera la expedición de otro acuerdo para con ello aumentar el número de sesiones por remunerar y bajo la consideración de que tal decisión (aumento de sesiones por remunerar) no se hiciera o no pudiera hacerse por la vía del traslado, y por lo mismo, se decidiera hacerlo por la vía de la adición, se tendrían que cumplir y verificar todas las normas y requisitos que se establecen en los artículos 79 a 82 del Estatuto Orgánico de Presupuesto y en particular la acreditación de la disponibilidad del nuevo recurso que sería adicionado para financiar el mayor nivel de gasto correspondiente.

ASESORÍA N° 029309

19 de octubre de 2007

CONSULTANTE: LUIS FERNANDO LOAIZA CASTAÑO

Secretario de Hacienda

Gobernación de Caldas

Tema: Límites al Gasto de Contralorías Departamentales y Ley 1151 de 2007.

A través del presente damos respuesta al asunto de la referencia mediante el cual nos eleva consulta respecto a la aplicación del artículo 134 de la Ley 1151 de 2007. Es necesario advertir que la respuesta se ofrece dentro del ámbito de nuestra competencia, de forma general y abstracta y en los términos del artículo 25 del Código Contencioso Administrativo, según el cual los conceptos emitidos por este Despacho no son obligatorios ni vinculantes.

El artículo 134 de la Ley 1151 de 2007 establece:

ARTÍCULO 134. Fortalecimiento del ejercicio del control fiscal. 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. 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 esta como la única fórmula para el cálculo del presupuesto de las contralorías departamentales.

Parágrafo: El presupuesto de las contralorías municipales y distritales seguirá calculándose conforme a las disposiciones legales vigentes.

Del contenido del artículo se desprende la necesidad de conceptuar al menos en los siguientes aspectos los cuales se abordan en el mismo orden:

1. Límites al gasto de contralorías departamentales
 - 1.1. Límites del artículo 9 de la Ley 617 de 2001
 - 1.2. Adición de cuotas de fiscalización
 - 1.2.1. Estimación de cuotas de fiscalización de descentralizadas
 - 1.2.2. Sujetos pasivos de cuotas de fiscalización
 - 1.3. Fórmula única para el cálculo del presupuesto de contralorías departamentales

2. Vigencia de los límites al gasto de contralorías departamentales dispuestos en la Ley 1151 de 2007.

1. Límites al gasto de contralorías departamentales

Para efectos de determinar los límites de gasto para las contralorías departamentales dispuestos por el artículo 134 de la Ley 1151 de 2007 es necesario identificar las reglas contenidas en el mismo. Así, se pueden identificar las siguientes que serán analizadas en el mismo orden:

- las disposiciones relativas a límites al gasto dispuestas por el artículo 9 de la Ley 617 de 2000 para el año 2001 deben seguir calculándose en forma permanente.
- las cuotas de fiscalización a cargo de las entidades descentralizadas del orden departamental correspondientes al 0,2% se adicionan a los presupuestos de las contralorías departamentales.
- el contenido del artículo 134 es el único que debe tomarse como referente a la hora de calcular el presupuesto para las contralorías departamentales.

1.1. Las disposiciones relativas a límites al gasto dispuestas por el artículo 9 de la Ley 617 de 2000 para el año 2001 deben seguir calculándose en forma permanente

Ante esta regla, establecida por el artículo 134 de la Ley 1151 de 2007, inmediatamente surge el interrogante relativo a la identificación de los límites que a su vez determinó el artículo 9 de la Ley 617 de 2000 para el año 2001.

Tal interrogante ya fue resuelto mediante el Concepto 01771 de 2006 emitido por la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, el cual se volverá recurrente en muchos de los apartados siguientes.

En efecto: el Consejo de Estado, al analizar las normas que gobernaron los límites al gasto de las contralorías departamentales durante el lapso comprendido entre los años 2000 y el 2006 evidenció una doble dimensión, temporal y normativa, del artículo 9 de aquella ley. Así, por un lado identificó normas permanentes y, por el otro, normas transitorias contenidas en el mencionado artículo 9. En este sentido manifestó:

A continuación se analizan estos regímenes aplicables a los departamentos, contenidos en la ley 617:

- (i) El artículo 8° establece el límite permanente para los gastos de las contralorías departamentales, expresado en porcentajes en proporción de los ingresos corrientes anuales de libre destinación, según la respectiva categoría, así:

(...)

Adicionalmente a esta disposición, el artículo 9° de la misma ley establece otro límite a los gastos, referido al crecimiento de un año a otro de las apropiaciones presupuestales destinadas a las contralorías departamentales, **el cual a pesar de encontrarse regulado en el artículo que se refiere el régimen de transición, por su contenido y alcance integra el régimen permanente a partir del año 2005**, como en efecto se desprende de su texto, a saber:

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

(...)

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.

(...)

(ii) De otra parte, **la ley 617 previó un régimen de transición aplicable al período comprendido entre los años 2001 a 2004** a los departamentos cuyos gastos en contralorías superaran los límites establecidos en la misma ley, así: *"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:*

Año CATEGORÍA	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."

El régimen de transición excluye la aplicación del régimen ordinario o permanente durante el término o anualidades en que el mismo tuvo vigencia, con el propósito de facilitar la aplicación posterior del régimen permanente en el caso de aquellos departamentos que tuvieran un mayor nivel de gasto, con lo cual se pretendía evitar un cambio drástico en el monto de las apropiaciones, de allí su reducción paulatina hasta llegar a los porcentajes permanentes.

De lo anterior se deduce que para el año 2001 los límites de gasto estaban gobernados por dos criterios:

- De una parte el límite asociado a los Ingresos Corrientes de Libre Destinación dispuestos en el apartado transitorio del artículo 9 de Ley 617 de 2000, y
- De otra parte, el límite referido a la imposibilidad de que los gastos crezcan en términos constantes en relación con el año anterior (se recuerda que el índice de crecimiento relativo a la meta de inflación establecida por el Banco de la República solo empezó a operar a partir del año 2005).

Es necesario reparar que las cuotas de fiscalización de las descentralizadas departamentales, de acuerdo con el artículo 9 de la Ley 617 de 2000, se asumieron simplemente como una fuente para financiar las transferencias desde el sector central hacia las contralorías y no como un recurso adicional para ser sumado a las transferencias referidas, y que esto último ocurrió con ocasión de la expedición de la Ley 716 de 2001 y las demás que extendieron su vigencia o contenidos.

1.2. Las cuotas de fiscalización correspondientes al 0,2% se adicionan a los presupuestos de las entidades descentralizadas del orden departamental

Esta fórmula empleada por el legislador de 2007 replica parcialmente la establecida en el artículo 17 de la Ley 716 de 2001, de acuerdo con la cual *“para el año 2001, seguirá en forma permanente, adicionando con las cuotas de auditaje de las empresas industriales y comerciales del estado, áreas metropolitanas, empresas de servicios y sociedades de economía mixta”*.

Se dice que replica la fórmula empleada porque las cuotas de fiscalización suman a la hora de determinar las transferencias desde el sector central hacia las contralorías y por ello mismo se adicionan a los presupuesto de estas últimas.

Pero también se dice que replica parcialmente porque se encuentran diferencias relativas a la estimación de las cuotas de fiscalización y a los sujetos pasivos de las mismas, tal como se demuestra enseguida:

1.2.1. Estimación de las cuotas de fiscalización

El artículo 134 de la Ley 1151 de 2007 no admite la posibilidad, como sí lo hace el artículo 9 de la Ley 617 de 2000, de que la cuota de fiscalización pueda ser de un valor inferior, sin superar el 0.2%, pues lo que expresa el artículo 134 es que la cuota de fiscalización debe ser efectivamente del *“punto dos por ciento (0.2%) a cargo de las entidades descentralizadas del orden departamental”*.

1.2.2. Sujetos pasivos de las cuotas de fiscalización

El artículo 134 no incluye a las áreas metropolitanas como sujetas de cuotas de fiscalización, ni precisa cuales descentralizadas departamentales sí están gravadas con la cuota de fiscalización, ni cuáles no. Debe recordarse que el apartado del artículo 17 de la Ley 716 de 2001 referido a que *“los establecimientos públicos hacen parte del presupuesto del departamento”* fue entendido en el sentido de que estos no eran sujetos de cuotas de fiscalización, y por lo mismo no sumaban a la hora de estimar el presupuesto de las contralorías departamentales.

Lo anterior significaría que las cuotas de fiscalización de las descentralizadas del orden departamental, incluidas las de los establecimientos públicos (que sí serían sujetos de dicha cuota) suman a la hora de determinar el presupuesto de la contraloría.

1.3. El contenido del artículo 134 es el único que debe tomarse como referente a la hora de calcular el presupuesto para las contralorías departamentales.

La expresión *“entiéndase esta como la única fórmula para el cálculo del presupuesto de las contralorías departamentales”*, empleada por el artículo 134 de la Ley 1151 de 2007 dejaría despejada cualquier duda

respecto a un eventual examen respecto a la aplicación del artículo 8 de la Ley 617 de 2000, toda vez que en este se establecen unos límites asociados a los Ingresos Corrientes de Libre Destinación, del año 2005 hacia adelante, diferentes de los establecidos en el artículo 9 de la misma ley.

2. Vigencia de los límites al gasto de contralorías departamentales dispuestos en la Ley 1151 de 2007.

El artículo 151 de la Ley 1151 de 2007, referido a su vigencia, establece que *"rige a partir de su publicación"*, lo cual tuvo lugar el 24 de julio de 2007. En este sentido y en vista de que no estamos en presencia ni de una ley referida a tributos de periodo respecto de las cuales y atendiendo el artículo 338 constitucional empiezan a regir a partir del periodo inmediatamente siguiente, ni existe dentro de la propia ley una norma que haya fijado una vigencia distinta de la establecida en el artículo 151, debe decirse que la misma tiene una aplicación inmediata. Los efectos presupuestales de esta consideración se traducen en que el examen sobre el cumplimiento de los límites al gasto para las contralorías departamentales correspondiente al año 2007 debe tomar como referente las reglas para límites establecidas en la Ley 1151 de 2007.

Ahora bien, como quiera que antes de la entrada en vigencia de la Ley 1151 de 2007 los departamentos han debido estructurar sus presupuestos a partir de la normatividad vigente (asunto que fue objeto de aclaración por parte del Consejo de Estado y cuya posición fue reproducida mediante circulares 39 de 2006 y 05 de 2007 de esta Dirección) y en los mismos a su vez han debido establecerse límites, es necesario advertir que en el evento en que los departamentos decidieran modificar sus presupuestos (para ahora aumentarlos a partir de los límites determinados por la Ley 1151 de 2007), tendrían que agotar todos los procedimientos establecidos en el Estatuto Orgánico del Presupuesto para tales efectos.

3. Síntesis

A manera de síntesis puede decirse que los siguientes son los límites complementarios al gasto de las contralorías departamentales durante el cuatrienio 2007-2010:

- **Porcentaje de ICLD⁷³ (correspondiente al año 2001)⁷⁴ + cuotas de fiscalización (el 0.2% incluyendo E.P)⁷⁵**
- **Los gastos de las contralorías no pueden crecer en términos constantes en relación con el año anterior.** Es fundamental advertir que este límite de crecimiento del gasto involucra tanto las transferencias del sector central como lo adicionado con las cuotas de fiscalización del sector descentralizado, de manera que el examen de cumplimiento de límites al crecimiento toma como referente a unas y a otras.

⁷³ ICLD=Ingresos Corrientes de Libre Destinación.

⁷⁴ Límite contenido en el artículo 9 de la Ley 617 de 2000

⁷⁵ E.P.= Establecimientos Públicos.

Notas finales

Finalmente, es de gran importancia precisar que este concepto se emite sin perjuicio del eventual examen que en juicio de constitucionalidad pudiera hacerse respecto a la constitucionalidad de una norma que como la del artículo 134 de la Ley 1151 de 2007 modificó temporalmente otras normas superiores de categoría orgánica como las contenidas en los artículos 8 y 9 (en el apartado permanente) de la Ley 617 de 2000 o, respecto a una norma que hace referencia a otra que no existe dentro del ordenamiento jurídico, como de hecho lo hace el artículo 134 de la Ley 1151 de 2007 al mencionar esta última unos límites que tuvieron vigencia solo durante el 2001 y en gracia de discusión hasta el año 2006.

ASESORÍA N° 004170

15 de febrero de 2008

CONSULTANTE: ÁNGELA MARÍA MONSALVE VALENCIA

Directora Departamento Administrativo de Hacienda de Armenia

Tema: Seguros de vida y salud de los Concejales

Mediante oficio radicado en esta Dirección con el número y fecha del asunto, en relación con el tema de los seguros de vida y salud de los concejales, efectúa usted una serie de interrogantes relacionados con los seguros de vida y salud de los concejales, los cuales serán atendidos en el mismo orden de consulta, no sin antes precisar que las pronunciamientos emitidos por esta Dirección tienen los alcances del artículo 25 del C.C.A., por lo que la respuesta es general, no tiene carácter obligatorio ni vinculante, y no compromete la responsabilidad de este Ministerio. Consulta usted:

“¿Puede el Municipio de Armenia celebrar un convenio interadministrativo con el Concejo Municipal para cancelar las pólizas de vida y salud a los concejales con cargo al presupuesto del municipio?”.

Previo a la respuesta a este interrogante, consideramos pertinente realizar un breve comentario alrededor de la expedición de la Ley 1148 de 2007, y sus efectos sobre el tema de los seguros de vida y salud de los concejales. Es así como con anterioridad a dicha norma, en cumplimiento del principio presupuestal de especialización, las partidas correspondientes al pago de seguros de vida y salud o aportes al régimen contributivo de salud de los concejales, sin importar la categoría del municipio, hacían parte del presupuesto de la sección denominada Concejo Municipal, teniendo como fuente de financiación las transferencias del nivel central, apalancadas en los recursos propios provenientes de los ingresos corrientes de libre destinación. Dicha situación se vio modificada, para los municipios de cuarta, quinta y sexta categoría, pues el artículo tercero de la citada Ley 1148 de 2007 estableció:

“Artículo 3°. Contratación de la póliza de vida para concejales. Los alcaldes de municipios pertenecientes a categorías cuarta, quinta y sexta contratarán, con cargo a la sección presupuestal del sector central del municipio, la póliza de seguro de vida y de salud para los concejales de que trata el artículo 68 de la Ley 136 de 1994.

Los gastos asumidos por la administración central municipal derivados de la contratación del seguro de vida y salud, de los concejales, no se toman en cuenta como gasto de funcionamiento de la administración central municipal para el

cálculo de los indicadores de límite de gastos de funcionamiento fijados por la Ley 617 de 2000.

Parágrafo. Contratación asociada de pólizas colectivas.

Los alcaldes de municipios de quinta y sexta categoría podrán delegar, en la Federación Colombiana de Municipios, el proceso de selección y adjudicación del corredor de seguros y/o de la compañía de seguros legalmente autorizada por la Superintendencia Financiera, para el cumplimiento de los cometidos y funciones que les asigna a aquellos la ley en relación con las pólizas de seguros de vida a favor de los concejales, garantizando los principios establecidos en el artículo 209 de la Constitución Política y en la Ley 80 de 1993, en cuyo caso actuará a título gratuito." (Subrayas ajenas al texto original).

Así pues, de conformidad con la norma transcrita, a partir de la entrada en vigencia de la Ley 1148 de 2007, los gastos correspondientes a los seguros de vida y salud de los concejales de los municipios de las categorías cuarta, quinta y sexta serán con cargo, ya no a la sección presupuestal concejo, como otrora lo exigía el principio de especialización, sino con cargo, en su totalidad, al presupuesto del nivel central, previéndose además que los mismos no serán tenidos en cuenta como gastos de funcionamiento para efectos de los límites de la Ley 617 de 2000.

En consecuencia, actualmente, dependiendo de la categoría en la cual se encuentre el respectivo municipio, encontraremos dos maneras diferentes de presupuestar los gastos de seguros de vida y salud de los concejales, a saber:

- Si se trata de municipios de especial, primera, segunda y tercera categoría, los gastos de seguros de vida y salud de los concejales serán asumidos con cargo a la sección presupuestal "*Concejo Municipal*", con las transferencias que a dicha sección efectúa el nivel central.
- Si se trata de municipios de cuarta, quinta y sexta categoría, los gastos de seguros de vida y salud de los concejales serán asumidos con cargo a la sección presupuestal del nivel central del respectivo municipio, y contratadas por la respectiva administración municipal. Los municipios de categorías quinta y sexta podrán delegar, en la Federación Colombiana de Municipios, el proceso de selección y adjudicación del corredor de seguros y/o de la compañía de seguros legalmente autorizada por la Superintendencia Financiera, caso en el cual dicha Federación actuará a título gratuito.

En cuanto a la competencia para la contratación de dichas pólizas, establece el artículo 68 de la Ley 136 de 1994 que "(...) **los concejos autorizarán al alcalde para que se contrate con cualquier compañía de seguros legalmente autorizada el seguro previsto en este artículo**". Por su parte, el artículo 3 de la Ley 1148, antes transcrito, establece que

"Los alcaldes de municipios pertenecientes a categorías cuarta, quinta y sexta contratarán, con cargo a la sección presupuestal del sector central del municipio, la póliza de seguro de vida y de salud para los concejales (...)". De este modo, la obligación legal de contratar las citadas pólizas radica en cabeza de los alcaldes, indistintamente de la categoría del municipio, así como de la sección presupuestal con cargo a la cual se realice.

Entonces, en respuesta a su interrogante, esta Dirección considera que no es posible la suscripción de un convenio interadministrativo entre el municipio y su concejo municipal, por las siguientes razones:

Porque, tal como se expuso en un aparte posterior de este escrito, dependiendo de la categoría del municipio, la cancelación de los gastos que suponen los seguros de vida y salud de los concejales será con cargo a una determinada sección presupuestal, por lo que cancelarla en forma diferente de la expresada podría significar el desconocimiento del principio de especialización, así como el posible desbordamiento de los límites de los gastos de funcionamiento del nivel central o del concejo municipal, según el caso.

De otra parte, frente a la materialización un convenio interadministrativo como el descrito, debe tenerse en cuenta que este tipo de convenios es realizado entre dos o más entidades públicas que deben además contar con personería jurídica, situación que no se presenta para el caso propuesto pues si bien el concejo municipal goza de facultades para contratar⁷⁶, dicha actividad la desarrolla a nombre de la persona jurídica de la cual hace parte. De esta manera, no resultaría jurídicamente viable que el municipio celebrara un convenio interadministrativo consigo mismo, que sería lo que ocurriría si lo efectúa con el concejo, pues este estaría actuando a nombre de aquel.

"Una vez transferido el monto máximo permitido por la Ley 617 de 2000, y no sean suficientes los recursos financieros para atender el pago de las pólizas de vida y salud de los concejales, ¿es posible transferirle recursos del ente central para cubrir dichos gastos?"

"¿El pago de las pólizas de vida y salud hace parte de los gastos de funcionamiento del Concejo Municipal?"

En relación con estos dos interrogantes, le comunicamos que esta Dirección se ha pronunciado al respecto mediante Oficios 009559 y 032213 del año 2006, de los cuales anexamos copia para su conocimiento, advirtiéndole que por ser anteriores a la expedición de la Ley 1148 de 2007 debe tenerse en cuenta lo expresado arriba en relación con los efectos de la expedición de la norma en cita.

⁷⁶ Decreto Extraordinario 111 de 1996, artículo 110. Los órganos que son una sección en el presupuesto general de la Nación tendrán la capacidad de contratar y comprometer a nombre de la persona jurídica de la cual hagan parte, y ordenar el gasto en desarrollo de las apropiaciones incorporadas en la respectiva sección, lo que constituye la autonomía presupuestal a que se refieren la Constitución Política y la ley. (...) En los mismos términos y condiciones tendrán estas capacidades las superintendencias, unidades administrativas especiales, las entidades territoriales, asambleas y concejos, las contralorías y personerías territoriales y todos los demás órganos estatales de cualquier nivel que tengan personería jurídica.

ASESORÍA N° 008348

26 de marzo de 2008

CONSULTANTE: ERMINSON ORTIZ SOTO

Concejal del Municipio de Palmira, Valle del Cauca

Tema: Cálculo de honorarios a Concejales

A través del presente damos respuesta al asunto de la referencia. Para el efecto transcribimos el interrogante y enseguida ofrecemos respuesta dentro del ámbito de nuestra competencia, de forma general y abstracta y en los términos del artículo 25 del Código Contencioso Administrativo, según el cual los conceptos emitidos por este Despacho no son obligatorios ni vinculantes:

... solicito a ustedes muy respetuosamente informarme cuál debe ser la liquidación de mis honorarios si el artículo 6 de la ley 136 de 1994 establece que la liquidación de los concejales corresponde a máximo el 100% del salario diario del alcalde y no a la asignación básica del mismo, y teniendo como soporte lo ya expuesto por la Corte Constitucional, el Consejo de Estado y el Concepto de Fenacon.

Como el artículo 66 de la Ley 136 de 1994 fue modificado por el artículo 20 de la Ley 617 de 2000 y como concejal que soy desde 2001, es posible aplicar la ley de manera retroactiva desde el momento que inicié mis labores como concejal.

Sea lo primero advertir que de acuerdo con el inciso 4º del artículo 312 de la Constitución Política *"la ley podrá determinar los casos en que tengan derecho a honorarios por su asistencia a sesiones"*. Quiere decir lo anterior que el propio constituyente abre la posibilidad de que a una determinada tipología de servidores públicos, los concejales, no se le remunere a pesar del servicio que puedan prestar a las entidades territoriales. Esta decisión constitucional pone a los tales servidores en una situación distinta de las de los demás trabajadores públicos y privados, lo que impide la extensión, sin más, de todos los principios y derechos aplicables y atribuibles a estos últimos. Así, la remuneración que mediante honorarios ha establecido el legislador para los concejales debería ser entendida como una concesión del Estado (que bien podría no ser), antes que como el punto de partida de una serie de beneficios económicos aplicados a partir de homologaciones discutibles.

Ahora bien, como su solicitud replica un concepto emitido por la Federación Nacional de Concejos, el cual a su vez aparece fundamentado en una notas jurisprudenciales, es necesario, por una parte, aclarar que esta Dirección comparte en abstracto los alcances que la propia jurisprudencia ha ofrecido respecto a diversas categorías conceptuales laborales.

Pero, por otra parte sugerimos que las mismas notas sean interpretadas atendiendo al particular espacio institucional en donde se pretendan hacer valer. Lo anterior por las razones que se explican a continuación.

El texto actual del artículo 66 de la Ley 136 de 1994 (modificado inicialmente por la Ley 617 de 2000 y posteriormente por la Ley 1148 de 2007) establece:

El artículo 66 de la Ley 136 de 1994, modificado por el artículo 20 de la Ley 617 de 2000, quedará así:

Artículo 66. Causación de honorarios. Los honorarios por cada sesión a que asistan los concejales serán como máximo el equivalente al ciento por ciento (100%) del salario diario que corresponde al respectivo alcalde.

En los municipios de categoría especial, primera y segunda, se podrán pagar anualmente hasta ciento cincuenta (150) sesiones ordinarias y hasta treinta (30) extraordinarias al año. No se podrán pagar honorarios por prórrogas a los períodos ordinarios.

En los municipios de categorías tercera a sexta se podrán pagar anualmente hasta setenta (70) sesiones ordinarias y hasta doce (12) sesiones extraordinarias al año. No se podrán pagar honorarios por otras sesiones extraordinarias o por las prórrogas.

Cuando el monto máximo de ingresos corrientes de libre destinación que el distrito o municipio puede gastar en el concejo sea inferior al monto que de acuerdo con el presente artículo y la categoría del respectivo municipio se requeriría para pagar los honorarios de los concejales, estos deberán reducirse proporcionalmente para cada uno de los concejales, hasta que el monto a pagar por ese concepto sume como máximo el límite autorizado en el artículo 10 de la presente ley.

Parágrafo. Los honorarios son incompatibles con cualquier asignación proveniente del tesoro público del respectivo municipio, excepto con aquellas originadas en pensiones o sustituciones pensionales y las demás excepciones previstas en la Ley 4ª de 1992.

Pues bien, como quiera que el texto del artículo 66 de la Ley 136 de 1994, en el apartado que se resalta, hace referencia al "salario diario del alcalde", esta Dirección considera que cualquier ejercicio de interpretación de tal categoría conceptual (a través de la recurrencia a las notas jurisprudenciales a las que se hacía referencia atrás), debe agotar previamente la verificación de una definición de tal categoría en el espacio institucional estudiado y con carácter vinculante, es decir, a título de norma jurídica.

En este sentido y como en virtud de las atribuciones otorgadas mediante la Ley 4 de 1992, el Gobierno Nacional establece anualmente el límite salarial de alcaldes y gobernadores, habrá que tomar las normas expedidas en ejercicio de tales atribuciones con el objetivo de dimensionar el alcance de la categoría "salario", y a partir de tal definición calcular el límite máximo para los honorarios de los concejales.

Así, para la vigencia fiscal 2008 el Gobierno Nacional expidió el Decreto 666 de 2008 el cual en su artículo 1 estableció:

Artículo 1°. El monto máximo que podrán autorizar las Asambleas Departamentales y los Concejos Municipales y Distritales como salario mensual de los Gobernadores y Alcaldes estará constituido por la asignación básica mensual y los gastos de representación y en ningún caso podrán superar el límite máximo salarial mensual, fijado en el presente decreto.

Como se observa la norma inmediatamente transcrita acota a categoría conceptual "salario del alcalde", restringiéndolo a dos elementos: *asignación básica y gastos de representación*. Por lo tanto, en criterio de esta Dirección no es posible, so pretexto de llenar un vacío inexistente en el sistema normativo, recurrir a completar una categoría a través del uso de otras fuentes del derecho (como la jurisprudencia en este caso) cuando la primera fuente formal, es decir, la ley en sentido amplio, ha definido la categoría "salario del alcalde".

En este sentido, la Dirección General de Apoyo Fiscal insiste en que el cálculo de los honorarios de los concejales, además de no ser necesariamente del 100% del salario del alcalde, debe restringirse a la asignación básica mensual y a los gastos de representación.

De otro lado, y en vista de que en un aparte de su consulta hace referencia a los honorarios de los concejales vigentes para el año 2001, a continuación transcribimos apartados del Decreto 1472 de 2001, norma vigente para la época.

ARTÍCULO 1o. Los límites salariales establecidos en el presente decreto serán el monto máximo salarial que podrán autorizar las autoridades departamentales, municipales y distritales al momento de establecer los salarios del gobernador, alcalde, contralor y personero, según corresponda.

(...)

ARTÍCULO 5o. El límite máximo salarial a que se refiere el presente decreto comprende la asignación básica y los gastos de representación.

Finalmente, y como quiera que un derecho de petición elevado a la Secretaría de Hacienda por el Presidente del Concejo Municipal de Palmira, en el mismo sentido a este, fue trasladado a esta Dirección para su contestación, con el presente también damos respuesta al mismo.

ASESORÍA N° 010556

16 de abril de 2008

CONSULTANTE: CONSTANTINO TRUJILLO HERNÁNDEZContralor Departamental
Contraloría Departamental del Huila**Tema:** Principio de Especialización. Gastos que afectan la sección presupuestal contraloría.

A través del presente damos respuesta al asunto de la referencia. Para el efecto transcribimos el interrogante y enseguida ofrecemos respuesta dentro del ámbito de nuestra competencia, de forma general y abstracta y en los términos del artículo 25 del Código Contencioso Administrativo, según el cual los conceptos emitidos por este Despacho no son obligatorios ni vinculantes.

En el escrito de consulta y en el marco de una detallada descripción de la situación presupuestal de la Contraloría del Huila se expresa:

Durante las vigencias fiscales de 2006 y 2007 se podían efectuar y ejecutar inversiones de forma directa en el presupuesto del ente de control; ***sin embargo, y con extrañeza la Contraloría del Huila aunque utilizó recursos para modernización locativa*** en cuantía de \$487.8 millones, lo hizo a través de la Administración central departamental, evidenciándose que efectivamente las inversiones se hicieron dentro de esta entidad como se puede apreciar en el certificado expedido por el Director del Departamento Administrativo de Planeación; sin embargo, no totalizó en la ejecución de la Contraloría. (Cursiva y negrilla son del texto original).

Sin embargo, para el cálculo del presupuesto de la vigencia fiscal de 2008 se toma como base el presupuesto ejecutado de la vigencia inmediatamente anterior, consideramos que aunque la ejecución refleja la cifra de 1.937,8 millones ejecutados en el 2007, dado el planteamiento anterior se debe modificar esa cifra e incluir las inversiones realizadas lo que permitirá modificar el valor del presupuesto ejecutado en el 2007, base para el cálculo del presupuesto actual...

Posteriormente eleva consulta en el siguiente sentido:

Como se puede evidenciar la Contraloría del Huila ha cumplido con los lineamientos de ley para la ejecución de sus gastos. En este contexto de manera comedida solicito concepto favorable por parte de esa dirección a fin de poder ejecutar para esta vigencia fiscal la suma de \$2.536'773.716, suma contemplada dentro del presupuesto aprobado.

De manera preliminar, es necesario advertir que dentro de las competencias asignadas a esta Dirección no figura la de emitir conceptos favorables para efectos de la ejecución de gasto de las entidades territoriales ni de sus órganos de control, que como se sabe, son secciones dentro del presupuesto de las entidades territoriales.

No obstante lo anterior y como quiera que la situación planteada en su escrito resulta bien particular, consideramos prudente abordar aspectos relativos al principio de Especialización que gobierna nuestro sistema presupuestal y la manera en que el mismo debe materializarse en el caso de los órganos de control. Para el efecto estudiamos, en su orden, los siguientes aspectos para luego ofrecer las conclusiones del caso:

1. El principio de Especialización. Fundamento constitucional y legal
2. El Principio de Especialización. Aplicación en entidades territoriales
3. El principio de Especialización. Algunas consideraciones en el marco de la aplicación de la Ley 617 de 2000
4. Conclusiones

1. El principio de Especialización. Fundamento constitucional y legal

Fundamento normativo constitucional.

El fundamento constitucional de dicho principio se encuentra en el apartado final del inciso 20, del artículo 345 de la C. P., tal como se ve a continuación:

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. (Se resalta).**

Fundamento normativo legal

En el plano normativo legal los artículos 12 y 18 del Estatuto Orgánico de Presupuesto se refieren respectivamente a los principios que orientan el sistema presupuestal y al principio de Especialización en particular.

Artículo 12. Los principios del sistema presupuestal son: la planificación, la anualidad, la universalidad, la unidad de caja, la programación integral, la especialización, la inembar-

gabilidad, la coherencia macroeconómica y la homeóstasis (L. 38/89, art. 8º; L. 179/94, art. 4º).

Artículo 18. Especialización. Las apropiaciones deben referirse en cada órgano de la administración a su objeto y funciones, y se ejecutarán estrictamente conforme al fin para el cual fueron programadas (L. 38/89, art. 14; L. 179/94, art. 55, inc. 3º).

Las anteriores disposiciones permiten identificar una doble dimensión vinculante del principio de Especialización en términos de que los gastos que dentro de cada presupuesto se autoricen para cada órgano o sección del presupuesto deben corresponder, por una parte, a las funciones o atribuciones asignadas a dicho órgano o sección a través del cual se va a ejecutar el gasto y/o, por la otra, a que los gastos así autorizados deben ser consistentes con tales funciones o atribuciones.

En este sentido, se cumple con el principio de Especialización no solo cuando un gasto se ejecuta de acuerdo a como fue programado, sino también cuando se programó para ser ejecutado por quien tiene la atribución o función y además cuando el gasto es consistente con el fin que se le ha encomendado a tal órgano.

2. El principio de Especialización. Aplicación en entidades territoriales

En relación con la aplicación del artículo 345 de la C.P. ya reseñado (particularmente en el apartado correspondiente al principio de Especialización presupuestal), el artículo 353 establece un imperativo para las entidades territoriales tendiente a su aplicación.

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.

Por su parte el Estatuto Orgánico de Presupuesto establece normas particulares referidas para las entidades territoriales:

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 (L. 225/95, 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.

Si el alcalde objeta por ilegal o inconstitucional el proyecto de presupuesto aprobado por el concejo, deberá enviarlo al tribunal administrativo dentro de los cinco días siguientes al recibo para su sanción. El tribunal administrativo deberá pronunciarse durante los veinte días hábiles siguientes.

Mientras el tribunal decide, regirá el proyecto de presupuesto presentado oportunamente por el alcalde, bajo su directa responsabilidad (L. 38/89, art. 94; Ley 179/94, artículo 52).

Así las cosas, las entidades territoriales deben cumplir y hacer respetar el principio de Especialización, aun en el evento en que hayan establecido su propia norma orgánica territorial, pues, tanto la norma constitucional como la orgánica así los establecen.

3. El principio de especialización. Algunas consideraciones en el marco de la aplicación de la Ley 617 de 2000.

El objetivo de la Ley 617 de 2000, referido a la racionalización del gasto público de las entidades territoriales a través del establecimiento de límites a sus gastos de funcionamiento y cuya ejecución debe traducirse en la posibilidad de que los departamentos y municipios tengan la capacidad de financiar con cargo a sus ingresos corrientes de libre destinación es un asunto que debe servir a cualquier ejercicio de interpretación de aspectos que se presenten en la ejecución de aquella ley.

De la misma manera es necesario diferenciar la jerarquía normativa del Estatuto Orgánico de Presupuesto y aquella norma que se expide anualmente aprobando el presupuesto de cada vigencia en particular.

Sobre esto último el artículo 2 del Estatuto orgánico de Presupuesto establece:

ART. 2º - Esta ley orgánica del presupuesto, su reglamento, las disposiciones legales que esta expresamente autorice, además de lo señalado en la Constitución, serán las únicas que podrán regular la programación, elaboración, presentación, aprobación, modificación y ejecución del presupuesto, así como la capacidad de contratación y la definición del gasto público social. En consecuencia, todos los aspectos atinentes a estas áreas en otras legislaciones quedan derogados y los que se dicten no tendrán ningún efecto (L. 179/94, art. 64)

4. Conclusiones

Hechas las anteriores precisiones respecto a los alcances del principio de Especialización presupuestal, su aplicación en las entidades territoriales, la jerarquías normativas presupuestales y los objetivos de la Ley 617 de 2000 (en términos de la racionalización del gasto), pasamos a examinar cuál podría ser la conducta que debería asumir una particular entidad territorial cuando en presencia de una violación del principio de Especialización (tal como lo documenta en su escrito) que se materializa, p.e.,

en una inadecuada incorporación de una partida dentro del ordenanza que aprobó un presupuesto para una determinada vigencia fiscal, pudiera irse en contravía de los objetivos de la ley 617 de 2000 y de uno de los principios del sistema presupuestal colombiano.

4.1. Obediencia de principio de Especialización

Como pudiera decirse que con motivo de unos referentes contenidos en ordenanzas aprobatorias de presupuestos de vigencias fiscales pasadas (que hoy aún tienen impacto, como quiera que sobre ellas se calculan los límites al crecimiento de gasto de las contralorías) y que habrían contravenido el principio de Especialización presupuestal, se presenta actualmente un efecto que iría más allá del objetivo buscado por el legislador de Ley 617 de 2000, es necesario decir que justamente por esa probable violación del principio, que no ha cesado, se insiste, como quiera que hoy día tiene efectos, conviene hacer una corrección en términos de los referentes para aplicar el límite de crecimiento de las contralorías. Tal corrección supone que aquellos valores que en principio han debido ejecutarse a través de la sección presupuestal "contraloría", pero, se ejecutaron a través de la correspondiente al "sector central", deberían ser tenidos en cuenta en el análisis del cumplimiento de límites no solo respecto a la vigencia en curso (2008) sino también respecto a las vigencias durante las cuales se presentó la violación.

4.2. Evidencia de la violación al principio de especialización

La materialización del principio de Especialización, de la forma explicada en el punto inmediatamente anterior, impone a la contraloría departamental documentar suficientemente el caso de manera que pueda justificar sus actuaciones o ejecutorias ante seguros exámenes del cumplimiento de los límites de la Ley 617 de 2000. En este sentido, no se trata simplemente de hacer referencias a presuntas violaciones al principio de especialización, sino, y fundamentalmente, de documentarlas y llevar a cabo las correspondientes investigaciones a que haya lugar.

4.3. Consistencia en el análisis del cumplimiento de límites al gasto en las vigencias involucradas

Ahora bien, la aplicación efectiva del principio de Especialización que resultara de las evaluaciones que hoy se hicieran, haría necesaria una revisión de los límites establecidos para el gasto de las contralorías, incluyendo el referido al crecimiento del mismo, en aquellas vigencias fiscales en que se incurrió en la violación. De esta manera y en vista de que el examen de cumplimiento para la vigencia 2008 toma como referente las ejecutorias de los años anteriores, el estudio de tales años anteriores deberá partir de las ejecutorias de gasto, con la corrección del principio de Especialización en los términos indicados, los límites asociados a los Ingresos Corrientes de Libre Destinación y aquel referido al crecimiento.

4.4. Evaluación del cumplimiento de límites

En consideración a todo lo anterior, esta Dirección considera que la evaluación del cumplimiento de los límites de gasto de Contraloría del año 2008, debería tomar como referente las ejecuciones de gastos correspondientes a la vigencias anteriores ya corregidas, es decir, incorporando aquellos gastos que violando el principio de Especialización fueron ejecutadas a través de la sección presupuestal "sector central", pero siempre con observancia del cumplimiento de los límites establecidos de gasto establecidos en la Ley 617 de 2000 para las contralorías departamentales.

ASESORÍA N° 012565

7 de mayo de 2008

CONSULTANTE: CARLOS ANDRÉS CANTE PUENTES

Secretario de Hacienda

Gobernación del Huila

Tema: Límites de Gasto de Contralorías

A través del presente damos respuesta al asunto de la referencia, mediante el cual eleva consulta a partir del examen que se hace sobre la respuesta ofrecida por esta Dirección a la Contraloría del Huila mediante Oficio 010556 de abril de 2008, en la cual se abordó el principio de Especialización, su presunta violación y los efectos que sobre límites al gasto de contralorías pudiera tener dicha violación. Es necesario advertir que la contestación a su interrogante se ofrece dentro del ámbito de nuestra competencia, de forma general y abstracta y en los términos del artículo 25 del Código Contencioso Administrativo, según el cual los conceptos emitidos por este Despacho no son obligatorios ni vinculantes.

Después de describir los antecedentes fácticos y jurídicos de lo que en criterio de la administración departamental debería tenerse en cuenta a la hora de examinar los criterios de elaboración y ejecución de los presupuestos del Departamento del Huila, eleva una particular consulta de cuyo contenido pareciera desprenderse el interés del departamento de que esta misma Dirección actúe en calidad de árbitro entre una que surgiría entre la Contraloría y la Secretaría de Hacienda departamentales.

Sobre este particular y tal como se expresa en la introducción de este escrito, es necesario insistir en que las respuestas que ofrece esta Dirección ni son vinculantes, ni mucho menos son obligatorias, motivo por el cual cualquier controversia que surgiera con ocasión de los conceptos emitidos debería partir del reconocimiento de que tales conceptos solo pretenden poner a disposición de los interesados particulares formas de abordar la dinámica fiscal y financiera territorial, las cuales pueden o no ser utilizadas como referente conceptual.

Fue a partir de la anterior perspectiva desde la que se elaboró la repuesta ofrecida a la Contraloría con un elemento adicional que se traduce en que todo el análisis y las conclusiones a las que se llegaron, a pesar de haber partido de la presunción de veracidad de las afirmaciones del consultante (la Contraloría del Huila) en el escrito mencionado, siempre se presentaron en el terreno de las hipótesis tal como puede verificarse a lo largo del documento en el cual se emplearon verbos en su conjugación simple condicional.

De otro lado, en su escrito de consulta trae una posición de esta Dirección ofrecida con anterioridad y que podría ir en contravía de las con-

clusiones a las que se llegó en el escrito objeto de examen, es decir, el ofrecido a la Contraloría del Huila.

En efecto, si de acuerdo con esta Dirección las contralorías no cuentan con presupuesto de inversión ¿Cómo podría corregirse una situación que de suyo impondría reclasificar unos gastos en la sección “contraloría”, pero, como gastos de inversión?

La respuesta a este interrogante, que se plantean también en le terreno de las hipótesis, parte del supuesto de insistir en que como las contralorías territoriales no tienen gasto de inversión (a pesar de que una ley de la República lo manifestara para la Contraloría General de la República como nivel territorial), en su momento, tal gasto ha debido clasificarse como de funcionamiento atendiendo ese referente contenido consuetudinariamente en los decretos de liquidación del presupuesto nacional (recurso analógico), de acuerdo con el cual, dentro de los gastos de funcionamiento correspondientes a los gastos generales, los de mantenimiento son aquellos “*gastos tendientes a la conservación y reparación de bienes muebles e inmuebles. Incluye el costo de contratos por servicios de vigilancia y aseso*”⁷⁷. Lo anterior sin perjuicio de que para efectos de la verificación del cumplimiento de los límites al gasto de las contralorías se deban analizar la totalidad de los gastos por ellas realizadas.

Ahora bien, como dentro de su consulta pregunta sobre el procedimiento a seguir para corregir “ejecuciones presupuestales anteriores”, lo que en su criterio se llevaría a cabo solo alternado los cierres fiscales, es necesario expresar que esta Dirección en momento alguno, ni explícita ni implícitamente, ha impulsado una acción como la planteada. Solo una lectura desafortunada del Oficio 01556 de abril de 2006 pudo haber llevado a plantear esa salida. De hecho lo que se manifestó en el oficio fue lo siguiente.

...Conviene hacer una corrección en términos de los referentes para aplicar el límite de crecimiento de las contralorías. Tal corrección supone que aquellos valores que en principio han debido ejecutarse a través de la sección presupuestal “contraloría”, pero, se ejecutaron a través de la correspondiente al “sector central”, deberían ser tenidos en cuenta en el análisis del cumplimiento de límites no solo respecto a la vigencia en curso (2008) sino también respecto a las vigencias durante las cuales se presentó la violación.

Y más adelante

En consideración a todo lo anterior, esta Dirección considera que la evaluación del cumplimiento de los límites de gasto de contraloría del año 2008, debería tomar como referente las ejecuciones de gastos correspondientes a la vigencias anteriores ya corregidas, es decir, incorporando aquellos gastos que violando el principio de Especialización fueron ejecutadas a través de la sección presupuestal “sector central”, pero

⁷⁷ En artículo 39 del decreto 4731 de 2005.

siempre con observancia del cumplimiento de los límites establecidos de gasto establecidos en la Ley 617 de 2000 para las contralorías departamentales.

En este sentido, es necesario manifestar que las acciones de corrección propuestas se aplicarían, pero en el ejercicio de determinación de cumplimiento de límites de gasto de la Ley 617 de 2000. Ahora bien, en vista de que seguramente surja la pregunta de si es posible llevar a cabo tal ejercicio sin alterar las ejecuciones presupuestales de las vigencias analizadas, esta Dirección considera que sí, como quiera que el examen de cumplimiento de los límites de la Ley 617 de 2000 comporta no solo el análisis de las ejecuciones presupuestales afectadas sino también los documentos que se alleguen producto del procedimiento administrativo que se haya adelantado para verificar una eventual inaplicación del principio de Especialización presupuestal.

Paralelo a todo el análisis anterior, esta Dirección considera fundamental manifestar, atendiendo la perspectiva de la Secretaría de Hacienda, que resulta perfectamente viable estructurar un proyecto de inversión con objetivos claramente identificados, que involucre a la entidad territorial de manera integral, es decir, incluyendo órganos de control, y por lo mismo que sea ejecutable a través de la sección presupuestal sector central, sin violar con ello el principio de Especialización presupuestal y, por el contrario, cumpliéndolo a cabalidad.

Por todo lo anterior es necesario hacer énfasis en que todo este análisis simplemente se ha planteado en el terreno de las hipótesis, sin perjuicio de que los conceptos aquí emitidos no sean ni obligatorios ni vinculantes y de que cualquier acción por seguir tenga como fundamento las conclusiones a la que llegue la entidad territorial en su conjunto (incluida la Contraloría Departamental) después de investigar la presunta violación o no del principio de Especialización.

ASESORÍA N° 013087

12 de mayo de 2008

CONSULTANTE: ALMA CARMENZA ERAZO MONTENEGRO

Contralora General de Santiago de Cali
Presidenta del Consejo Nacional de Contralores

Tema: Límites de Gasto de Contralorías Departamentales y Ley 1151 de 2007

A través del presente damos respuesta al asunto de la referencia mediante el cual y después de una serie de consideraciones elaboradas desde la perspectiva del Consejo Nacional de Contralores que usted representa, afirma que la posición esgrimida por esta Dirección mediante oficio 029309 – 2007-10-19 respecto al límite de gasto de contralorías materializa una distorsión del espíritu y esencia del artículo 134 de la Ley 1151 de 2007, afectando con ello el fortalecimiento del control fiscal a cargo de las contralorías, para al paso solicitar que se “atempere” la posición doctrinaria de esta Dirección con el objetivo de buscado por la Ley 1151 de 2007.

Sea lo primero advertir que esta Dirección no comparte los términos con los que en su escrito se califica la interpretación que hace esta Dirección respecto de la Ley 1151 de 2007 y le recuerda que la función interpretativa de esta Dirección a más de no ser vinculante ni mucho menos obligatoria, en este caso en particular se ha limitado bastante como quiera que simplemente ha replicado la posición que respecto al tema ofreció el Consejo de Estado⁷⁸, quien se pronunció doctrinariamente frente al límite vigente para el año 2001, ante consulta elevada por el Ministerio de Transporte y a iniciativa de la Contraloría del Valle, órgano que usted presidía para la época.

La mención que se hace a dicho concepto tiene gran relevancia en vista de que, por una parte, en su escrito de consulta considera que no es necesario remitirnos a él como quiera que su “*contenido es conocido por todos*”, y por la otra, que ante un ejercicio de orden interpretativo, resulta fundamental referirse a la posición que ha fijado aquel órgano en quien la Constitución Política ha confiado una función consultiva para el Gobierno, quien posterior al conocimiento del contenido del concepto autorizó la publicación del mismo.

En este sentido lo que el Consejo de Estado manifestó mediante Concepto 1771 de 2006 fue la desaparición de normas, que de manera temporal regían los límites a los gastos de las Contralorías Departamentales, para retornar a las reglas establecidas inicialmente en la Ley 617 de 2000 sin modificación. A continuación se citan apartados de dicho concepto:

Además, ha de entenderse que el legislador interpretó con autoridad el alcance de los artículo 1° y 11 de la ley 901 de

⁷⁸ Concepto 01771 de 2006 de la Sala y Consulta del Servicio Civil del Consejo de Estado.

2003 que establecieron la vigencia del artículo 17 de la ley 716 hasta el 31 de diciembre de 2005, cuando estimó necesario prorrogar nuevamente dicha vigencia –obviamente por considerar que no era indefinida o permanente–, conforme se advierte del contenido de la ley 988 de 2005 “Por la cual se decreta el presupuesto de rentas y recursos de capital y la ley de apropiaciones para la vigencia fiscal del 1o de enero al 31 de diciembre de 2006.”

El artículo 79 de la ley 998 de 2005 dispuso:

“Artículo 79. Modifíquese los artículos 1 y 11 de la Ley 901 de 2004 los cuales quedarán así:

ARTÍCULO 1o. Prorróguese hasta el 31 de diciembre de 2006, la vigencia de los artículos 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11 y 17 de la Ley 716 de 2001.

Artículo 11. VIGENCIA Y DEROGATORIAS. La presente ley rige a partir de la fecha de su publicación, su vigencia será hasta el treinta y uno (31) de diciembre de dos mil seis (2006), con excepción del párrafo 3° del artículo 4 y el artículo 17 de la Ley 716 de 2001 y los artículos 10 y 11 de la Ley 901 de 2004 y deroga las demás normas que le sean contrarias”.

Este precepto fue declarado inexecutable por la Corte Constitucional mediante la sentencia C-457 de junio 7 de 2006, por considerar que “vulnera el principio de Unidad de Materia expresamente establecido en el artículo 158 de la Constitución Política”, **y en consecuencia, al desaparecer del ordenamiento jurídico la norma que prorrogaba la vigencia del artículo 17 de la Ley 716 de 2001 hasta el 31 de diciembre de 2006 y al haberse llegado a la fecha del 31 de diciembre de 2005 como límite de la vigencia de dicho artículo 17 –conforme lo dispusieron los artículos 67 de la ley 863 y 1° y 11 de la Ley 901 de 2003–, en la práctica su vigencia transitoria se extinguió y en consecuencia las normas orgánicas contenidas en los artículo 8° y 9° de la ley 617 de 2000 que regulan los límites permanentes a las apropiaciones de las contralorías departamentales, desde esta perspectiva, deben aplicarse.** (Este apartado que se resalta es fundamental para el entendimiento del asunto estudiado).

Pues bien, si desde la perspectiva del Consejo de Estado hasta la vigencia de la Ley 1151 de 2007, las normas orgánicas contenidas en los artículos 8 y 9 de la Ley 617 de 2000 que regulan límites permanentes a las apropiaciones de las contralorías departamentales, deben aplicarse, resulta fundamental determinar cuáles eran los alcances de tales normas. El propio Consejo de Estado ofrece una respuesta al anterior interrogante en el siguiente sentido:

A continuación se analizan estos regímenes aplicables a los departamentos, contenidos en la ley 617:

(i) El artículo 8° establece el límite permanente para los gastos de las contralorías departamentales, expresado en porcentajes en proporción de los ingresos corrientes anuales de libre destinación, según la respectiva categoría, así:

(...)

Adicionalmente a esta disposición, el artículo 9° de la misma ley establece otro límite a los gastos, referido al crecimiento de un año a otro de las apropiaciones presupuestales destinadas a las contralorías departamentales, el cual a pesar de encontrarse regulado en el artículo que se refiere el régimen de transición, por su contenido y alcance integra el régimen permanente a partir del año 2005, como en efecto se desprende de su texto, a saber.... (este también es un apartado fundamental para el estudio del tema).

Así las cosas, para la vigencia 2001, desde la perspectiva del Consejo de Estado, el límite de gasto de contralorías asociado al crecimiento del mismo y contenido en el artículo 9 de la Ley 617 de 2000 está vigente. Es esta la interpretación sobre la que la Dirección General de Apoyo Fiscal edifica el concepto cuya revisión solicita.

Ahora bien: como quiera que en el escrito de consulta se ha referido usted al espíritu y esencia del artículo 134 de la Ley 1151 de 2007, consideramos fundamental un pronunciamiento respecto a tal referencia, advirtiendo que en cualquier caso ya existe una interpretación respecto al límite dispuesto para el año 2001, la cual ha precedido este apartado del escrito.

En este sentido debe recordarse que aquel criterio de interpretación relativo al "espíritu y esencia" de la ley es un criterio al cual se recurre pero solo con el objetivo de acompañar a otro criterio, siendo este último el principal y sobre el cual se va a edificar la interpretación de la norma sometida a estudio. Entonces, el criterio asociado al espíritu o esencia del legislador es uno auxiliar a otro criterio dominante en el ejercicio interpretativo. Lo anterior en vista de que debe reconocerse que resulta bien difícil el éxito de un ejercicio que desentrañe definitivamente el interés u objetivo del legislador, que es un cuerpo y no un congresista o grupo de ellos, ni tampoco es el gobierno cuando el texto de la ley ha tenido origen en él. Debe reconocerse también que dicho ejercicio se percibe como difícil ante la evidencia de que distintos intereses u objetivos mediatos pueden confluir a pesar de resultar contradictorios al momento de aprobar una determina disposición.

Así las cosas y ante la evidente dificultad que se predica de ese criterio sobre el cual ha llamado la atención resulta conveniente dejarlo de lado y dar paso a otros que pueden ofrecer mayores luces.

En efecto, el título del artículo 134 de la Ley 1151 de 2007 dice: **“Fortalecimiento del ejercicio del control fiscal”**. Tal título puede sin lugar a dudas dirigir el ejercicio interpretativo, pero, en uso de criterio sistemático, en el sentido de identificar aquella interpretación que definitivamente sirve al tal “fortalecimiento del ejercicio del control fiscal”. Así, si se analiza la situación financiera de las contralorías departamentales (desde el punto de vista de las fuentes) anterior a la expedición de la Ley 1151 de 2007, solo puede reconocerse que con ocasión de la expedición de esta última se mejoró ostensiblemente tal situación. Y es que no puede pasarse por alto que con motivo de la consulta que se elevó el Ministerio del Transporte, el Consejo de Estado fijó por vía de doctrina los límites de gasto de las contralorías departamentales haciéndolos mucho más rigurosos de lo que hasta la época había sostenido la propia Dirección General de Apoyo Fiscal.

En este sentido, hasta antes de la entrada en vigencia de la Ley 1151 de 2001 los límites de gasto para contralorías departamentales se expresaban como sigue:

- Límites de gasto asociados a los Ingresos Corrientes de Libre Destinación – ICLD establecidos en el artículo 8 de la Ley 617 de 2000, sin que las cuotas de fiscalización se adicione a este límite.
- Los gastos de las contralorías no pueden crecer por encima de la meta de inflación fijada por el Banco de la República.

Con ocasión de la entrada en vigencia del artículo 134 de la Ley 1151 de 2007, los límites quedaron como sigue:

- % de ICLD (correspondiente al año 2001)⁷⁹ + cuotas de fiscalización (el 0,2% incluyendo E.P⁸⁰)
- Los gastos de las contralorías no pueden crecer en términos constantes en relación con el año anterior.

Un análisis de lo que regía hasta antes de la expedición de la 1151 de 2007 y lo que sucedió a partir de ella, muestra claramente que la situación financiera de las contralorías cambió, en términos de dotarlas de mayores recursos para el ejercicio del control fiscal y con ello, evidenciando que con ocasión de la interpretación que hizo el Consejo de Estado respecto a los límites vigentes para el año 2001, y que replicó esta Dirección en el concepto sometido a estudio se está en la ruta del fortalecimiento del control fiscal y no como lo ha planteado usted en su escrito.

⁷⁹ Límite contenido en el artículo 9 de la Ley 617 de 2000

⁸⁰ E.P.= Establecimientos Públicos.

