

110.052.2003

Bogotá D.C., 16 de diciembre de 2003

8640803
03110

Doctor
Julio Álvaro Pamplona Avella
CONTRALOR GENERAL DEL DEPARTAMENTO DE CASANARE
Calle 9 No. 19-58
Yopal - Casanare

Referencia: Su oficio CDC-0560 de 3 de diciembre de 2003.

Respetado doctor Pamplona,

Este despacho comparte la preocupación de las contralorías departamentales por el ajuste fiscal que, para el año 2004, deben efectuar en razón a que termina el periodo de transición previsto en el artículo 9º de la Ley 617 y se hace imperativa la aplicación de los límites señalados en el artículo 8 de la misma ley.

No obstante lo anterior, difiere del punto de vista que usted expone en el escrito en referencia respecto de la vigencia del artículo 17 de la ley 716 de 2001, y reitera la posición que hasta ahora ha sostenido la entidad, consistente en que la vigencia de éste es de dos años y hasta el treinta y uno de diciembre de 2003, en los términos del artículo 21 de la misma de la Ley.

A tal conclusión se llega teniendo en cuenta que el presupuesto o condición de eficacia de una norma (capacidad de producir efectos) es la vigencia; y ésta va desde la fecha de su promulgación o aquella que la misma ley indique, hasta su derogatoria, declaración de inconstitucionalidad o vencimiento del término señalado en su propio texto.

Por regla general las leyes son de carácter permanente, sin embargo, en casos excepcionales, como es el que nos ocupa, el legislador expide normas de carácter temporal, puesto que la facultad de hacer las leyes comporta la de establecer el tiempo en que éstas producirán efectos. Sobre el particular ha expresado la H. Corte Constitucional:

"La función legislativa de "hacer las leyes" incluye de manera concreta dos prerrogativas: por un lado, implica determinar el contenido de la ley y, por el otro, legislar sobre cualquier tema que parezca relevante dentro de lo jurídico...si el legislador es el llamado a decidir el contenido de la ley, resulta obvio que dentro de la valoración política que debe hacer sobre la conveniencia del específico control

concepto 110.052.2003

5

que ella propone, se incluya la relativa al señalamiento del momento a partir del cual dicha normatividad empieza a surtir efectos, pues sólo a él compete valorar la realidad social, política, económica, etc, para poder determinar la fecha en que han de entrar a regir las disposiciones que expide".¹

Así las cosas, el legislador cuando expidió la Ley 716 de 2001, valoró especialmente, como indica la Corte en la cita transcrita, la realidad social, económica, política y fiscal de los destinatarios, así como la finalidad de la norma y en forma expresa fijó, en el artículo 21, una vigencia limitada en el tiempo: "hasta el 31 de diciembre de los dos años siguientes a la fecha de su publicación." En consecuencia, esta temporalidad no fue señalada al azar sino en consideración al término que, en el sentir del legislador, se necesitaba para alcanzar el fin que perseguían las normas contenidas en dicha ley, esto es el saneamiento de la información contable en el sector público.

Tan es así, que el mismo legislador hizo salvedad respecto de las disposiciones relacionadas con asuntos tributarios cuya permanencia en el tiempo consideró necesaria, estableciendo en forma clara los artículos cuya vigencia no se contraía a los dos años mencionados. Así lo prescribió en el citado artículo 21: "con excepción de los artículos décimo (10) al dieciséis (16)"; como se advierte, el artículo 17 no se incluyó como excepción.

Lo anterior tiene su razón de ser, por cuanto dicho artículo modifica una disposición transitoria (artículo 9º de la Ley 617) que contiene una gradualidad en la reducción del gasto; gradualidad que en la práctica termina en el año 2003 puesto que el límite previsto para el año 2004 corresponde al señalado en el artículo 8º de la ley 617 de 2000. Vale decir, la vigencia de dos años del artículo 17 de la Ley 716 de 2001, corresponde estrictamente al término que el artículo 9º de la Ley 617 prevenía para lograr el ajuste fiscal definitivo, el cual se obtenía en la vigencia 2004, como resulta de comparar los porcentajes señalados para dicha vigencia en el artículo 9º de la Ley 617 y los consagrados en el artículo 8º *ibidem*.

Lo anterior significa que el legislador quiso modificar, y en efecto modificó, la dosificación de la reducción del gasto público prevista en la Ley 617 de 2000, pero no pretendió modificar los límites establecidos en ella, pues de ser así habría modificado

¹ Corte Contitucional, Sentencia C-084 de 29 de febrero de 1996, MP Carlos Gaviria Díaz.

directamente el artículo 8° de la misma, norma que, en definitiva, es la que establece el límite de gastos de los departamentos.

Ahora bien, no existe ninguna contradicción en el contenido de la comunicación enviada a los doctores Oscar Dario Pérez Pineda y Luis Fernando Duque García, Representantes a la Cámara, el pasado 23 de abril, con la Circular No. 04 expedida por la Auditoría General de la República, puesto que, en la primera, además de reconocer que la drástica reducción del gasto público prevista para los entes departamentales en la Ley 617, ponía en peligro la subsistencia formal y funcional de los mismos, indicaba como normas aplicables la Ley 617 de 2000 y los artículos 17 de la Ley 716 de 2001 y 97 de la Ley 715 del mismo año, y puntualizaba que por tratarse de normas vigentes, velaría por su estricto cumplimiento.

La circular, por su parte, se expidió precisamente propendiendo por el riguroso cumplimiento de las mencionadas normas, en donde debe atenderse de manera preponderante la vigencia de las mismas y con el ánimo de alertar a los entes territoriales para evitar que éstos incurran en una indebida aplicación normativa.

Cordialmente,


CLARA EUGENIA LÓPEZ OBREGÓN
Auditora General de la República



AUDITORIA GENERAL

AUDITORIA GENERAL DE LA REPUBLICA

Al contestar cite N.U.R: **210-2-17835**, 12/11/2003 10:37 AM

Trámite: 445 - CORRESPONDENCIA INFORMATIVA

I-16017 Actividad: 05 TRASLADO, Folios: 1, Anexos: NO

Origen: 100 AUDITOR GENERAL

Destino: 110 OFICINA JURIDICA

Copia A: NO

MEMORANDO INTERNO

Bogotá - Distrito Capital

210-2-17835

*pagar
dir 11/03
at*

PARA: MARIA AMPARO QUINTERO ARTURO, Director Oficina Juridica

DE: CLARA EUGENIA LÓPEZ OBREGÓN, Auditora General

REFERENCIA: RESPUESTA A: RESPUESTA A: REMITEN CIRCULAR N° 04 DEL 10 DE NOVIEMBRE DE 2003 DE LA AGR, NUR:210-2-17835/445/05

Sírvase atender el asunto y proyectar respuesta..

Cordialmente,

CLARA EUGENIA LÓPEZ OBREGÓN

Adjuntos:

C.C.:

Redactó: CEL



CDC

00560

Yopal, 03 de Diciembre de 2003

Doctora
CLARA EUGENIA LOPEZ OBREGON
 Auditora General de la República
 Bogotá

REF.: NUR 210-2-17835 ✓

Respetada Doctora,

Con la debida consideración que su alto cargo me merece y sin la intención de polemizar, me permito presentar a su consideración, algunas observaciones sobre la Circular Externa No. 004 del 10 de noviembre de 2.003, la cual encuentro contradictoria con su comunicación No 100-2-13680 del 23 de abril de 2.003, dirigida a los doctores Oscar Darío Pérez Pineda y Luis Fernando Duque García Representantes a la Cámara, relacionada con la interpretación de la Ley 617 de 2000.

En la última de estas comunicaciones, segundo párrafo, primera página, afirma... En el punto específico de racionalización del gasto, la ley en mención, fijó el límite de gastos de funcionamiento, refiriéndose a las Contralorías Territoriales en los artículos 8 y 10. Así mismo, y para evitar que este ajuste se efectuara de una forma excesivamente drástica dispuso un periodo de transición de cuatro años para hacerlo de manera gradual. (subrayado fuera de texto).

Pues bien, el artículo 17 de la Ley 716 de 2001, modifica el artículo 9 de la Ley 617 de 2000, dejando como permanente el 3,7% de las transferencias para la Contraloría Departamental durante el periodo de transición, porque nada refiere en el sentido que la modificación de este artículo tenga vigencia solo hasta el 31 de diciembre de 2003, si ese fuera su propósito, así hubiese sido consignado.



El hecho que una Ley rija por tiempo determinado (como en este caso diciembre 31 de 2.003), no sugiere que las modificaciones que haga a otras leyes tengan la misma vigencia en el tiempo, es decir, el artículo 17 de la Ley 716 refiere una modificación al valor de la transferencia pero no dice que esa modificación se aplica hasta el año 2003, entonces no modifica el periodo de transición establecido en el artículo 9 de la Ley 617.

Resulta entonces clara la diferencia, entre la aplicación de una Ley de carácter transitorio (Ley 716 de 2001) y la aplicación de un artículo transitorio de una ley que tiene el carácter de permanente (Artículo 9 de la Ley 617 de 2000), objeto de modificación.

De lo contrario podría afirmarse que al cumplirse el periodo de vigencia de la Ley en el tiempo 31 de diciembre de 2003, recobrarían fuerza de ley las normas que derogó en su artículo 21, como es el caso de el numeral segundo del artículo 506 del Estatuto Tributario y el artículo 850-1 del Estatuto Tributario.

Una interpretación valida es la que se expone a los Representantes a la Cámara cuando dice:

“... Por tanto, las contralorías solo cuentan con estos recursos, en los porcentajes señalados por la ley en referencia, modificada por los artículos 17 de la Ley 716 de 2001 y 97 de la Ley 715 del mismo año. La Auditoria General de la República, como órgano de control fiscal de las mismas, debe cuidar que se apliquen.

Como se puede apreciar la Ley 617 en lo atinente al límite de gastos de las contralorías territoriales es suficientemente precisa, de tal forma, que no puede hacerse de ella una interpretación diferente a la literal, pues como advierte el artículo 27 del Código Civil:

Cuando el sentido de la Ley sea claro, no se desatenderá su tenor literal a pretexto de consultar su espíritu.

Pero bien se puede, para interpretar una expresión oscura de la ley, recurrir a su intención o espíritu, claramente manifestados en ella misma o en la historia fidedigna de su establecimiento.”



No esta por demás transcribir el párrafo final de su comunicación de fecha 23 de abril de 2.003:

“Desde esta perspectiva, resulta contrario a todo orden constitucional que se creen situaciones límite en las cuales la entidad subsiste formalmente pero en la realidad son ficticias, es decir, no pueden funcionar realmente. Una constitución finalista y teleológica como la que nos gobierna, desecha esa clase de soluciones atípicas de soslayado marchitamiento”.

Atento saludo,


JULIO ALVARO PAMPLONA AVELLA
Contralor Departamental de Casanare