

Contraloría Distrital

Distrito Turístico, Cultural e Histórico Santa Marta

Despacho del Contralor

Oficio No. 060

Santa Marta, 22 de mayo de 2006

Mayo 26/2006
Dr. Dayro Concei

Radicado # 000555

Doctora
PIEDAD AMPARO ZÚÑIGA QUINTERO
 AUDITORÍA GENERAL DE LA REPUBLICA
 Cra 10ª No. 17-18 Piso 9
 BOGOTÁ D.C.

CO AUDITORIA GENERAL DE LA REPUBLICA
 Al Contralor General P.I.P. 100-1-32330 24/05/2006 12:39 PM
 Trámite 425-CONCEPTO
 E-00024-Actividad 01 INICIO PERIODO ANUAL NO
 Origen CONTRALORIA DISTRITAL JOSE ANTONIO LAFAURIE A
 Destino 100 AUDITOR GENERAL

Ref.: Solicitud de concepto jurídico.

Distinguida Doctora.

Por medio del presente y de una manera respetuosa acudo ante usted con el fin de solicitarle un concepto jurídico emanado de la entidad que administra dignamente, sobre los hechos que a continuación le expongo:

El Distrito Turístico, Cultural e Histórico de Santa Marta, desde la vigencia 2003, inició un proceso de Reestructuración de pasivos, fundamentado en la ley 550 de 1999, para la vigencia 2004, la entidad territorial mencionada se estableció en categoría segunda, por ende el presupuesto de la Contraloría Distrital de Santa Marta, para esa vigencia debía liquidarse con plena observancia de lo dispuesto en la ley 617 de 2000, donde se establecía que para la vigencia 2004 los límites de gastos de éstos órganos de control era hasta 2.8% del total de los ingresos corrientes de libre destinación del Distrito de Santa Marta, por lo que el Honorable Concejo Distrital determinó que el presupuesto de la Contraloría Distrital de Santa Marta para la vigencia 2004, era de \$436.355.254 sin embargo, la Alcaldía Distrital de Santa Marta argumentando que estaba sometido a un acuerdo de reestructuración de pasivos, el cual señalaba en su escenario financiero como presupuesto de la Contraloría la suma de \$394.000.000, puesto que el acuerdo era ley para las entidades y organismos de control del orden Distrital, sin tener en cuenta lo dispuesto en la ley 617 de 2000, con lo que se le causó una disminución significativa a nuestro presupuesto, tanto que debimos reestructurar administrativamente nuestra estructura y planta de personal, en la vigencia 2005, nuestro presupuesto fue el establecido en el escenario financiero, lo mismo que en el año 2006.

Teniendo en cuenta que a partir del año 2005, se extinguió el período de transición establecido por la ley 617 de 2000 y nuestro presupuesto ya no debe crecer en cada vigencia con relación en los ingresos corrientes de libre destinación, sino conforme con I.P.C., siendo este también nuestro límite presupuestal, para el año 2005 el presupuesto de la Contraloría fue de \$ 479.200.000, Por lo que para la vigencia 2006, solo podía crecer hasta el máximo de \$502.441.200, equivalente al 4.85% que fue el I.P.C. Pero en la vigencia 2006, el Distrito de Santa Marta, ascendió de categoría, pues se clasificó en primera, por ende los salarios de sus empleados aumentan, en especial el del Alcalde, Contralor y Personero Distrital, pues es el mismo

"Vigilante Transparente, oportuno, Dinámico y Cálido de la Gestión Fiscal en el Distrito de Santa Marta"
 Cra 5 No 15-23 Tel: 421 1222 - 421 3561 Telefax: (095) 421 1442 e-mail: Contraloria@stamta.gov.co
 Santa Marta



Contraloría Distrital

Distrito Turístico Cultural e Histórico Santa Marta

Despacho del Contralor

Oficio No.

salario, lo que origina que el Distrito tenga que Modificar su escenario financiero donde disponga del dinero necesario para cubrir estos aumentos salariales, en el caso de la entidad territorial y de la Personería no existen ningún inconveniente, pero en el caso de la Contraloría Distrital tenemos que el aumento debe ser superior al límite presupuestal establecido por la ley 617 de 2000, pues solo podríamos adicionar \$ 15.733.200, y el aumento es de \$ 46.000.000. De lo que nos resultan los siguientes interrogantes

1. ¿El límite presupuestal de la Contraloría Distrital debe liquidarse teniendo en cuenta el I.P.C., o el porcentaje establecido por la Ley 617 de 2000, sobre los ingresos corrientes de libre destinación del Distrito?
2. ¿Al modificarse el escenario financiero del Acuerdo de Reestructuración de pasivos del Distrito de Santa Marta, que es ley para las partes, en relación con el presupuesto de la Contraloría Distrital, podríamos adicionarlo a nuestro presupuesto, sin tener en cuenta lo expresado por la ley 617 de 2000?
3. En caso negativo, que mecanismo jurídico podría utilizar para cancelar los aumentos salariales de nuestra planta de personal, incluido el del Contralor Distrital?
4. Para en el caso sub examine la aplicación de los límites presupuestales establecidos en la ley 617 de 2000, aún cuando el presupuesto de la Contraloría hace parte del presupuesto general del Distrito y este se encuentra ejecutando un acuerdo de reestructuración de pasivos que contiene su propio escenario financiero?

¿Podría la Contraloría Distrital de Santa Marta, adelantar alguna acción judicial por no tener disponibilidad presupuestal para cancelar los aumentos salariales de sus funcionarios, aunque tesoralmente existan los recursos?

De antemano le agradezco sus importantes orientaciones sobre el tema, pues nuestro objetivo es desarrollar nuestras actuaciones dentro del marco de la ley, aprovechando el control preventivo que promueve la Auditoría General de la República.

Cordialmente,

Jose Antonio Lafaurie

JOSE ANTONIO LAFAURIE ALBERICCI
Contralor Distrital



MEMORANDO INTERNO

100-176

Mayo 26/2006
H

PARA: ANALYDA PERAFFÁN CABRERA
Directora Jurídica

De:
Dayra Conejea

DE: PIEDAD AMPARO ZÚÑIGA QUINTERO
Auditora General de la República

Mayo 26/2006
H

REFERENCIA : NUR 100-1-32330

Para lo de su competencia.

Recibido:
26-05/06

Cordialmente,

PAZ

PIEDAD AMPARO ZÚÑIGA QUINTERO
Auditora General de la República

afs.

Oficina Jurídica: 110.042.2006.

AUDITORIA GENERAL DE LA REPUBLICA
Al contestar cite N.U.R.: 100-1-32330. 11/07/2006 05:45 PM
Trámite: 435 - CONCEPTO
S-31901 Actividad: 07 RESPUESTA. Folios: 13. Anexos: NO
Origen: 110 OFICINA JURIDICA
Destino: CONTRALORIA DISTRITAL DE SANTAMARTA

16



Devolver Copia Firmada

Bogotá D. C.,

14220668
12-07-06

Doctor

José Antonio Lafaurie Albericci

CONTRALOR DISTRITAL

Contraloría del Distrito Trístico y Cultural de Santa Marta

Carrera 5 No. 15-23

Santa Marta

Julio 12/2006.

[Handwritten signature]
Dr. Zangro Solís

Ref.- NUR 100-1-32330 Solicitud de concepto: Límite de gastos de las Contralorías cuando cambia de categoría el Ente Territorial.

Recibo

[Handwritten mark]

Apreciado Doctor:

Por medio de la presente, y en desarrollo de la función de conceptualización asignada a esta dependencia, me permito efectuar las siguientes reflexiones en relación con las inquietudes planteadas a la Entidad, en el oficio de la referencia.

1.- LA CONSULTA.-

En su comunicación de la referencia, con fecha de recibo en esta Entidad mayo 26 de 2006, se han planteado los siguientes interrogantes, previa somera presentación del "escenario financiero" Distrital:

1.- El límite presupuestal de la Contraloría Distrital debe liquidarse teniendo en cuenta el I.P.C., o el porcentaje establecido por la Ley 617 de 2000, sobre los ingresos de Libre Destinación del Distrito?

2.- Al modificarse el escenario financiero del Acuerdo de Reestructuración de Pasivos del Distrito de Santa Marta, que es ley para las partes, en relación con el presupuesto de la Contraloría

17

Distrital, podríamos adicionarlo a nuestro presupuesto, sin tener en cuenta lo expresado en la Ley 617 de 2000?

3.- En caso negativo que mecanismo jurídico podría utilizar para cancelar los aumentos salariales de nuestra planta de personal, incluido el del Contralor Distrital?

4.- Para el caso sub examine la aplicación de los límites presupuestales establecidos en la Ley 17 de 2000, aún cuando el presupuesto de la Contraloría hace parte del presupuesto general del Distrito y este se encuentra ejecutando un acuerdo de reestructuración de pasivos que contiene su propio escenario financiero?

5.- Podría la Contraloría Distrital de Santa Marta adelantar alguna acción judicial por no tener disponibilidad presupuestal para cancelar los aumentos salariales de sus funcionarios, aunque tesoralmente existan los recursos?

Se indica en el oficio, que la categorización presupuestal del Distrito para la vigencia 2006, cambió de segunda a primera categoría y, que en consecuencia, los salarios de los servidores públicos aumentan, *"en especial el del Alcalde, Contralor y Personero Municipal, pues es el mismo..."*

2.- FUNDAMENTOS.-

Para efecto de absolver las inquietudes planteadas por usted, se considera necesario formular las siguientes precisiones conceptuales:

Salario de los Contralores Distritales y Municipales y de los servidores públicos de las entidades territoriales:

Con anterioridad a la vigencia de la Ley 617 de 2000, por disposición expresa del artículo 159 de la Ley 136 de 1994, el salario de los contralores de municipios y distritos era igual al 100% del salario mensual fijado por el concejo municipal, para el respectivo alcalde. Establecía la citada norma:

"Artículo 159.- Salario del contralor. El monto de los salarios asignados a los contralores de los municipios y distritos de categoría especial primera y segunda será el ciento por ciento (100%) del salario mensual fijado por el Concejo Municipal para el respectivo alcalde. En los demás municipios, será el setenta por ciento (70%) del salario mensual del respectivo alcalde." - Subrayado por fuera del texto original-

Sin embargo, esta norma fue modificada por el artículo 22 de la Ley 617 de 2000, el cual dispone:

"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." - Subrayado por fuera del texto original-

Es necesario recordar que la Ley 617 de 2000, fue expedida con el objeto de obligar a las entidades territoriales, a llevar a cabo programas de saneamiento fiscal que les permitan ser viables desde el punto de vista financiero. De allí que en temas tan importantes, como la definición de la asignación salarial de los cargos más altos de la administración distrital y municipal, se disponga que tal remuneración, debe ser proporcional a la capacidad financiera y fiscal del municipio.

En el caso de los contralores distritales y municipales, la ley de saneamiento fiscal fue clara en establecer, que sus asignaciones salariales en ningún caso pueden superar el cien por ciento del salario reconocido al alcalde; esta disposición ha sido reiterada por el Gobierno Nacional, como se observa en el artículo 1º del Decreto 398 de 2006: *"Ningún empleado público de una entidad territorial podrá recibir salario mensual superior al salario mensual del respectivo gobernador o alcalde"*.

Lo anterior significa, que los concejos distritales cuentan con facultad discrecional para la definición de las asignaciones de los contralores y de los personeros municipales, pues dependiendo de la capacidad económica del ente territorial, podrá reconocerles el ciento por ciento del salario establecido para el alcalde, o una suma inferior a ese porcentaje.

Lo anterior, tiene respaldo en reiterados pronunciamientos de la Corte Constitucional, como se observa en la siguiente cita:

"Ahora bien, debe precisarse igualmente cuál es el rol de las corporaciones públicas territoriales -Asambleas y Concejos- en la fijación de las escalas de remuneración. Sobre el particular, esta Corte ya se ha pronunciado en el pasado, particularmente en las sentencias C-054/98 y C-510/99. En esta última providencia, se efectuó el siguiente análisis, que por su idoneidad para resolver el interrogante formulado, será transcrito en forma extensa:

(...)

4.3. En estos términos, para la Corte es claro que existe una competencia concurrente para determinar el régimen salarial de los empleados de las entidades territoriales, así: Primero, el Congreso de la República, facultado única y exclusivamente para señalar los principios y parámetros generales que ha de tener en cuenta el Gobierno Nacional en la determinación de este régimen. Segundo, el Gobierno Nacional, a quien corresponde señalar sólo los límites máximos en los salarios de estos servidores, teniendo en cuenta los principios establecidos por el legislador. Tercero, las asambleas departamentales y concejos municipales, a quienes corresponde determinar las escalas de remuneración de los cargos de sus dependencias, según la categoría del empleo de que se trate. Cuarto, los gobernadores y alcaldes, que deben fijar los emolumentos de los empleos de sus dependencias, teniendo en cuenta las estipulaciones que para el efecto dicten las asambleas departamentales y concejos municipales, en las ordenanzas y acuerdos correspondientes. Emolumentos que, en ningún caso, pueden desconocer los límites máximos determinados por el Gobierno Nacional. (Subrayado fuera de texto).

(...)¹

Así mismo debe tenerse en cuenta, que el límite máximo salarial de todos los servidores públicos de las entidades territoriales, es determinado por el Gobierno Nacional, de tal manera que los concejos no pueden desbordar este marco, como igualmente, no pueden exceder el límite fijado en el artículo 22 de la Ley 617 de 2000.

Para la vigencia 2006, el Gobierno Nacional mediante Decreto 398 de 8 de febrero de 2006, estableció el límite máximo salarial de los empleados públicos de las entidades territoriales así:

"ARTÍCULO 1o. El límite máximo de la asignación básica mensual de los empleados públicos de las entidades territoriales para el año 2006 queda determinado así.

| NIVEL JERARQUICO SISTEMA GENERAL | LIMITE MAXIMO ASIGNACION BASICA MENSUAL |
|---|--|
| Directivo | \$6.373.223 |
| Asesor | \$5.938.334 |
| Ejecutivo | \$4.148.401 |
| Profesional | \$3.640.909 |
| Tecnico | \$1.537.837 |

¹ CORTE CONSTITUCIONAL, Sentencia C-579 de 2001, MP Luis Eduardo Montealegre Lynett

Asistencial

\$1.522.577

ARTÍCULO 2o. Ningún empleado público de las entidades territoriales podrá percibir una asignación básica mensual superior a los límites máximos establecidos en el artículo primero del presente decreto.

En todo caso, ningún empleado público de las entidades territoriales podrá devengar una remuneración total mensual superior a la que corresponde por todo concepto al Gobernador o Alcalde respectivo. (Se subraya)

SE CONCLUYE:

De conformidad con lo establecido en el numeral 6º del artículo 313 de la Constitución Política, corresponde a los concejos municipales determinar las escalas de remuneración correspondientes a las distintas categorías de empleos, pero es claro que los emolumentos fijados por estas corporaciones, en ningún caso pueden desconocer los límites máximos fijados por el Gobierno Nacional, como ya se anotó.

La facultad atribuida al concejo para definir el salario del contralor, goza de un margen de discrecionalidad que le permite fijarlo en el cien por ciento del señalado para el alcalde o, en un valor que corresponda a un porcentaje menor, pues todo depende de la situación económica y fiscal en que se encuentre el municipio.

Ajuste anual al salario de los servidores públicos:

Se debe tener en cuenta que conforme a la jurisprudencia decantada por la Corte Constitucional en materia salarial, todo empleado público tiene derecho a que anualmente se le incrementen sus salarios por lo menos en la mitad del IPC certificado para la vigencia inmediatamente anterior y que con anterioridad a la sentencia C-1017 de 2003, el porcentaje de aumento que permitiera recuperar la afectación generada por la inflación, podía ser fijado libremente por las autoridades llamadas a definir la asignación salarial de los empleados públicos. Mediante sentencia C-1017 de 2001 la Corte Constitucional, advirtió:

"La Corte ha reconocido consistentemente en su jurisprudencia - sentencias C-815 de 1999; C-1433 de 2000, C-1064 de 2001-, la existencia del derecho constitucional a mantener el poder adquisitivo del salario. "El inciso 1º del artículo 53 de la Constitución establece dentro de los principios fundamentales, que

debe desarrollar el estatuto del trabajo, el derecho a una 'remuneración mínima vital y móvil'. Este enunciado ha sido interpretado por la jurisprudencia constitucional como un derecho constitucional de los trabajadores a mantener el poder adquisitivo real del salario ...".

(...)

En cuanto a las condiciones de su ejercicio, la Corte ha señalado que, prima facie, las personas en escalas salariales bajas se encuentran en una situación de mayor vulnerabilidad que las ubicadas en escalas salariales medias, las cuales asimismo están en una situación diferente a las que devengan salarios altos. Frente a una eventual limitación de sus derechos salariales, si bien todos los servidores cobijados por la ley acusada son titulares del derecho a mantener el poder adquisitivo del salario, el alcance de éste debe ser mayor a medida que se desciende en la remuneración del servidor público, ya que las personas de bajos salarios requieren de una mayor protección. Así lo consideró la Corte en sentencia C-1064 de 2001 al sostener que "no todos los servidores públicos se encuentran en la misma situación salarial. Además, existen grandes diferencias entre los servidores ubicados en los niveles superiores de ingreso y los demás servidores públicos."

(...)

Ello significa que los porcentajes de aumentos salariales para los servidores de las escalas superiores no puede ser igual o mayor a los de los incrementos para los de las escalas inmediatamente inferiores. De lo contrario se desconocerían los principios de equidad y progresividad. Además, entre una y otra escala o grado salarial, las distancias entre los porcentajes de aumento no pueden ser grandes con el fin de evitar diferencias desproporcionadas. Dentro de estos criterios generales corresponde a las autoridades competentes determinar el porcentaje de aumento para cada escala o grado salarial.

Si bien la Corte Constitucional en el citado fallo, deja en claro que, todos los servidores públicos tienen un derecho constitucional a que se les mantenga el poder adquisitivo real de su salario, sin embargo, se estima razonable, que en un Estado Social de Derecho y en un contexto social y económico determinado, ese derecho pueda ser limitado, atendiendo criterios de progresividad, equidad y proporcionalidad.

En consecuencia, en aplicación de la doctrina constitucional reiterada por la Corte, la Honorable Corporación fija algunos criterios, que como mínimo, deben ser respetados al momento de adoptarse las

decisiones sobre el aumento salarial de los servidores públicos. La Corte en la sentencia en comento, señala entre otros parámetros:

"6.2. El derecho constitucional a mantener el poder adquisitivo del salario no es un derecho absoluto. No obstante, no cualquier interés estatal justifica su limitación. Sólo puede ser limitado para promover el fin constitucionalmente imperioso de preservar la estabilidad macroeconómica reduciendo el gasto en circunstancias de déficit fiscal y elevado endeudamiento para no afectar el gasto público social (artículo 350, CP), asegurando así la efectividad de la solidaridad como principio fundante del Estado Social de Derecho (artículo 1, CP), dentro de un contexto económico que justifique la necesidad de la limitación (artículo 2, CP).

(...)

6.4. Las limitaciones que se impongan al derecho constitucional de los servidores públicos a mantener el poder adquisitivo del salario sólo puede afectar a aquellos que tengan un salario superior a los dos (2) salarios mínimos legales mensuales. El derecho de tales servidores públicos, puede ser objeto de limitaciones, es decir, su salario podrá ser objeto de ajustes en una proporción menor a la de la inflación causada el año anterior, siempre y cuando se dé cumplimiento a los siguientes parámetros normativos:

6.4.1. Las limitaciones de los ajustes salariales anuales deben respetar el principio de progresividad por escalas salariales, de tal manera que quienes perciban salarios más altos se vean sujetos a las mayores limitaciones y los servidores ubicados en la escala salarial más alta definida por el gobierno sean quienes estén sometidos al grado más alto de limitación.

6.4.2. En todo caso, para respetar el principio de proporcionalidad, las diferencias en los ajustes entre escalas salariales deberán ser mínimas, y a ninguno de los servidores públicos se le podrá afectar el núcleo esencial de ese derecho.

6.4.3. Para que no se vulnere el núcleo esencial del derecho a mantener el poder adquisitivo del salario de los servidores públicos señalados, el ajuste en la última escala superior no podrá ser inferior al cincuenta por ciento (50%) de la inflación causada el año inmediatamente anterior, es decir, a la mitad del aumento en el I.P.C. de 2002.

(...)

6.4.5 En cada presupuesto anual, de no justificarse la limitación del derecho mencionado con razones cada vez más poderosas, deben incorporarse las partidas suficientes que garanticen efectivamente la actualización plena de los salarios durante la vigencia del plan de desarrollo.

6.4.6. El ahorro que obtenga el Estado como consecuencia de las limitaciones a los ajustes salariales que temporalmente permite la Constitución, sólo pueden destinarse a la inversión social." (Subrayado fuera de texto).

(...)

SE CONCLUYE:

Como se indicó anteriormente, la facultad atribuida al concejo para definir el salario del contralor goza de un margen de discrecionalidad que le permite fijarlo en el cien por ciento del señalado para el Alcalde o, en un valor que corresponda a un porcentaje menor, pues todo depende de la situación económica y fiscal en que se encuentre el municipio y, a las políticas que en materia salarial, se determinen. Pues como bien lo expresa la Corte Constitucional en la referida sentencia: "La Corte en la presente oportunidad reitera su jurisprudencia en el sentido que no cabe ordenar la aplicación de un fórmula concreta de reajuste salarial orientada a mantener la capacidad adquisitiva de los salarios. En la medida en que ello comporta una ponderación de factores complejos, dentro de la cual caben, a la luz de la Constitución, distintas opciones de configuración política, no sería acertado incluir, como imperativo constitucional, una fórmula concreta, que no deje espacio a esas oportunidades de configuración política que se desprenden de la Constitución."

Limite de gastos -Ley 617 de 2000-:

De conformidad con lo establecido en el artículo 1º de la Ley 901 de 2004, que se encuentra en concordancia con los artículos 8º y 9º de la ley 617 de 2000, a partir del año 2005, las contralorías departamentales únicamente pueden recibir a título de transferencias para gastos de funcionamiento, los siguientes porcentajes autorizados, sobre los Ingresos Corrientes de Libre Destinación del respectivo ente territorial:

"[. . .] 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:

| <i>Categoría</i> | <i>Límite gastos Contralorías</i> |
|-------------------------|-----------------------------------|
| <i>Especial</i> | <i>1.2%</i> |
| <i>Primera</i> | <i>2.0%</i> |
| <i>Segunda</i> | <i>2.5%</i> |
| <i>Tercera y Cuarta</i> | <i>3.0%"</i> |

Norma a la cual se debe dar aplicación, siempre que con ello no se supere la meta de inflación fijada por el Banco de la República, a partir del año 2005, tal y como lo dispone, el inciso segundo del parágrafo del artículo 9º de la Ley 617, que por su importancia se transcribe:

"[. . .] 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." -Se resalta y subraya-

Similares consideraciones se deben realizar en relación con las contralorías distritales y municipales, con la única aclaración de que los límites de gasto fijados por el artículo 10º, comenzaron a aplicarse a partir de la vigencia 2005, y que, al igual de lo que ocurre con las contralorías departamentales, a partir de este año, los gastos de funcionamiento autorizados a los referidos organismos, no pueden crecer por encima de la meta de inflación, que para cada vigencia fije el Banco de la República.

Según lo dispuesto por la Ley 617 de 2000, a partir del año 2005 los gastos de las contralorías distritales y municipales, como ya se anotó, no pueden crecer por encima de la meta de inflación establecida por el Banco de la República, ni superar los siguientes porcentajes de los ingresos de libre destinación del distrito o municipio, según sea la categoría:

| | |
|-----------------|-------------|
| <i>Especial</i> | <i>1.6%</i> |
| <i>Primera</i> | <i>1.7%</i> |
| <i>Segunda</i> | <i>2.2%</i> |

Con el fin de que ninguno de los dos parámetros se desborde, la misma ley, ha señalado el responsable de efectuar los ajustes correspondientes, al prever en el inciso final de su artículo 11:

"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."

Obra lo anterior concordancia con lo dispuesto en el artículo 13 de la Ley 617 de 2000, que previendo la posibilidad de que los recursos estimados dentro del presupuesto, lleguen a diferir de los efectivamente recaudados, prevé:

"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 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."(Subrayado fuera de texto).

Cada distrito o municipio, independientemente de la categoría presupuestal en que se clasifique, tiene señalado el límite de gastos tanto del mismo ente territorial, como de su organismo de control, concejo y personería, límite que, como se deduce de las normas antes transcritas, por ninguna razón debe desconocerse. Ahora bien, el cambio de categoría de un distrito, de una vigencia fiscal a otra, implica necesariamente una variación a dichos límites, variación que debe tenerse en cuenta en el presupuesto, por cuanto la clasificación incide en el porcentaje de ingresos de libre destinación que el ente territorial puede destinar a gastos de funcionamiento, así como en el nivel salarial del alcalde, concejales, contralor y personeros.

Es conveniente traer a colación el concepto que sobre el mismo tema expidió el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, en el cual expresa:

"... como quiera que los límites de gastos previstos en la Ley 617 de 2001 (sic), 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, ya que constitucional y legalmente no es jurídicamente viable efectuar erogaciones que no se encuentren previstas en el presupuesto."²

SE CONCLUYE:

² MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO, Dirección General de Apoyo Fiscal, Asesoría 046753 del 15 de diciembre de 2003.

En consecuencia, el presupuesto de gastos del ente territorial, del cual es un segmento la Contraloría Distrital, debe enmarcarse dentro de los límites señalados por la Ley 617 de 2000, destinando para su órgano de control, una apropiación que no supere el porcentaje indicado en el artículo 10 de la Ley 617 de 2000, de acuerdo a la nueva categoría, ni exceda el índice de inflación establecido por el Banco de la República. Así las cosas, son los gastos de funcionamiento, de los cuales hacen parte los salarios de los servidores públicos, los que deben ajustarse a los recursos del ente territorial (ingresos de libre destinación) y no al contrario, es decir, no puede aumentarse el porcentaje de gastos para poder efectuar incrementos salariales, aplicando el valor máximo permitido por la ley, pues la Ley 617 de 2000 es clara la ordenar:

ARTICULO 3o. 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. (Resaltado fuera de texto)

Es importante anotar, que una vez expedido el acto administrativo de categorización, la administración municipal debió efectuar los ajustes presupuestales requeridos para adecuar el presupuesto del municipio, a los límites previstos en la Ley 617 de 2000 para la nueva categoría, atendiendo en su procedimiento las normas previstas en el Estatuto Orgánico del Presupuesto (Decreto 111 de 1996).

Acuerdos de reestructuración de pasivos:

Los acuerdos de reestructuración de pasivos, como el que menciona había suscrito el Distrito, es otro de los mecanismos previstos por la Ley 617 de 2000, para facilitar el ajuste fiscal orientado a la viabilidad financiera del municipio, que no afectan ni condicionan la racionalidad del gasto, perseguida con la fijación de los límites al mismo, máxime cuando créditos para ajuste fiscal, sobre los cuales los entes territoriales podían suscribir acuerdos de reestructuración, tiene una destinación específica la cual es "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".³

La incidencia que tiene lo previsto en el artículo 7º del Decreto 192 de 2001, en la cuantificación de los gastos de funcionamiento, consiste en deducir, de los valores aprobados por concepto de transferencia a las entidades que hacen parte del ente territorial, lo que corresponda a cubrir el déficit presupuestal, así como el pasivo laboral y prestacional.

Para establecer si en una entidad territorial, se han desconocido los límites de gasto de funcionamiento autorizados por la Ley 617 de 2000, es necesario identificar cuales de ellos pertenecen a cualquiera de los conceptos mencionados, así como los correspondientes a planes de reestructuración, pues en tales supuestos, se ha autorizado a los destinatarios de las medidas de saneamiento fiscal, para deducir dichos valores del total de gastos ejecutados durante la vigencia fiscal. De allí que la norma mencionada, establezca:

" . . . 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 parágrafo 1o. del artículo 1o. de la Ley 549 de 1999.

En este punto, es conveniente recordar que el incumplimiento de los acuerdos de reestructuración en cualquiera de sus aspectos: plazo, costo o destinación, es causal de sanción para los alcaldes, tal y como lo dispone el artículo 67 de la Ley 617 de 2000, al señalar:

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

³ LEY 617 de 2000, Artículo 61, parágrafo.

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.

SE CONCLUYE:

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.

Sólo resta puntualizar que este concepto se emite dentro de los parámetros establecidos en el artículo 25 del Código Contencioso Administrativo, con base en la información que ha sido suministrada por usted a este Despacho, y por lo tanto, no tiene carácter obligatorio, ni fuerza vinculante.

Confiando en que la inquietud planteada haya sido absuelta, me suscribo de usted,

Atentamente,



ANA LYDA PERAFFÁN CABRERA
Directora Oficina Jurídica

Proy/ DCP/ALPC