

110.074.2005



CONTRALORIA GENERAL DEL MUNICIPIO DE MANIZALES

AUDITORIA GENERAL DE LA REPUBLICA

Al contestar cite N.U.R: **100-1-30186**, 24/11/2005 12:10 PM

Trámite: 435 - SOLICITUD

E-28702 Actividad: 01 INICIO, Folios: 1, Anexos: NO

Origen: CONTRALORIA GENERAL DEL MUNICIPIO DE MANIZALES

Destino: 100 AUDITOR GENERAL

CGM3 150

Manizales, 18 de noviembre de 2005

Doctora
MARIA LUCIA SERNA SANCHEZ
Gerente Seccional VII
Auditoría General de la República
Armenia (Quindío)

Handwritten: Jurídico
PAZ
24-11-05

La Contraloría viene desde el año 1996, cancelando la cuota parte de pensiones a sus exfuncionarios, como resultado de la firma del Convenio Interadministrativo 960802402 del 16 de julio de 1996 entre esta entidad y el Municipio de Manizales, lo que conlleva a que anualmente apropie en el presupuesto un alto porcentaje por gastos de transferencia para el cumplimiento de dicho convenio, siendo la única Contraloría del país que asume en la actualidad esta clase de obligaciones.

Conforme a lo anterior, respetuosamente le solicitamos nos conceptúe sobre si los gastos para atender las obligaciones por PENSIONES se computan dentro de los gastos de funcionamiento, teniendo en cuenta que a partir de la Ley 617 de 2000 se entiende que las transferencias deben destinarse únicamente para la prestación de la función pública del control fiscal.

Cordialmente,

Handwritten signature of Alvaro Mendieta Pacheco

ALVARO MENDIETA PACHECO
Contralor Municipal

C.C. Doctora: Piedad Amparo Zuñiga Quintero, Auditora General de la República

"MANIZALES CERO CORRUPCIÓN"



AUDITORIA GENERAL DE LA REPUBLICA
Gerencia Seccional VII
Armenia

Armenia, noviembre veintidós (22) del dos mil cinco (2005).

De conformidad con lo previsto en la Resolución Orgánica número 001 de 2004, remítase la petición escrita allegada por el Dr. ALIRIO MENDIETA PACHECO, Contralor General del Municipio de Manizales, a la Directora de la Oficina Jurídica de la AUDITORIA GENERAL DE LA REPUBLICA, para que resuelva las inquietud formulada.

Comuníquese esta decisión al peticionario.

CUMPLASE


 MARIA LUCIA SERNA S'ANCHEZ
 Gerente Seccional VII



AUDITORIA GENERAL DE LA REPUBLICA

Al contestar cite N.U.R: **100-1-30186**, 25/11/2005 12:11 PM

Trámite: 435 - SOLICITUD

I-30215 Actividad: 07 RESPUESTA. Folios: 1. Anexos: LO ANUNCIAD

Origen: 100 AUDITOR GENERAL

Destino: 110 OFICINA JURIDICA

Bogotá, D.C., 25 de noviembre de 2005

100 # 72

NOV 25/2005
Dra. Doris Rincón

PARA: Doctora ANALYDA PERAFFÁN CABRERA. Jefe Jurídica

DE: Doctora PIEDAD ZÚÑIGA QUINTERO. Auditora General de la República.

REFERENCIA: NUR 100-1-30186

Favor tramitar.

Cordialmente,

PAZ

PIEDAD AMPARO ZÚÑIGA QUINTERO
Auditora General

afs.

Anexo
25/11/05
3137

Evo cuado 29 Nov/05
archivo = "pago de pen-
siones - aplico-
ción Ley 617"

AUDITORIA GENERAL DE LA REPUBLICA
Al contestar cite N.U.R: 219-1-2407, 24/11/2005 02:37 p.m.
Trámite: 435 - CONSULTA
I-2017 Actividad: 02 PROCESO, Folios: 1, Anexos: 2 FOLIOS
Origen: 219 GERENCIA SECCIONAL VII (PEREIRA)
Destino: 110 OFICINA JURIDICA



AUDITORÍA GENERAL

MEMORANDO INTERNO

Armenia, noviembre 22 de 2005
219 - 435-02

AUDITORIA GENERAL DE LA REPUBLICA
Al contestar cite N.U.R: 219-3-30237, 25/11/2005 02:47 PM
Trámite: 435 - CONSULTA
I-30220 Actividad: 01 INICIO, Folios: 1, Anexos: LO ENUNCIADO
Origen: 219 GERENCIA SECCIONAL VII (ARMENIA)
Destino: 110 OFICINA JURIDICA

PARA: Dra. ANA LYDA PERAFÁN CABREKA
Directora Oficina Jurídica

DE: MARÍA LUCIA SERNA SANCHEZ
Gerente Seccional VII
Armenia

NOV 25 / 2005
Dra. Doris Pinzón
H

REFERENCIA: Solicitud de concepto
NUR. - 219-1-2407

Respetada Doctora:

Para su conocimiento y demás fines, me permito trasladarle la consulta efectuada por el doctor ALIRIO MENDIETA PACHECO, Contralor Municipal de Manizales, sobre si los gastos para atender las obligaciones por pensiones se computan dentro de los gastos de funcionamiento, teniendo en cuenta que a partir de la Ley 617 de 2000, se entiende que las transferencias deben destinarse únicamente para la prestación de la función pública del control fiscal.

Para el efecto, me permito allegar consulta formulada.

Atentamente,

MARIA LUCIA SERNA SANCHEZ
Gerente Seccional VII

Anexo: lo anunciado

Japd/MLSS

25/11/05
3:37

NVR. 110-1-30009

S. 28812

30 NOV. 2005



Sobrecopia
30-11-05

Devolver Copia Firmada

N6 13138334

Bogotá, D.C., 29 de noviembre de 2005

Doctor

ALIRIO MENDIETA PACHECO

Contralor Municipal de Manizales

Carrera 21 No. 29-29 Piso 2º

Manizales, Caldas

Ref. NUR 110-1-30009 de 16 de noviembre de 2005

Solicitud de concepto: Transferencias corrientes por carga pensional existente a 1996, aplicación de Ley 617

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, en el oficio de la referencia.

1.- LA CONSULTA.-

En su comunicación de fecha 18 de noviembre de 2005, radicada ante este organismo el día 24 del mismo mes y año, se ha solicitado a este Despacho, emitir concepto jurídico respecto de la situación expuesta en los siguientes términos:

"La Contraloría viene desde el año 1996, cancelando la cuota parte de pensiones a ex funcionarios, como resultado de la firma del Convenio Interadministrativo 960802402 del 16 de julio de 1996 entre esta entidad y el Municipio de Manizales, lo que conlleva a que anualmente se apropie en el presupuesto un alto porcentaje por gastos de transferencia para el cumplimiento de dicho convenio, siendo la única Contraloría del país que asume en la actualidad esta clase de obligaciones.

Conforme a lo anterior, respetuosamente le solicitamos nos conceptúe si los gastos para atender las obligaciones por PENSIONES se computan dentro de los gastos de

Gestión para creer en lo público

*30-11-05
8:40*

funcionamiento, teniendo en cuenta que a partir de la Ley 617 de 2000 se entiende que las transferencias deben destinarse para la prestación de la función pública del control fiscal.”

2.- FUNDAMENTOS.-

De manera atenta, se da respuesta a los interrogantes planteados en el escrito en referencia, no sin antes mencionar que los conceptos que expide esta oficina son de carácter general y abstracto. Sobre ellos, en su orden, me permito efectuar el siguiente análisis:

2.1.- Con ocasión de la expedición de la Ley 549 de 1999, se creó el Fondo Nacional de Pensiones de las Entidades Territoriales, que en su artículo primero estableció:

“Artículo 1o. Cobertura de los pasivos pensionales. Con el fin de asegurar la estabilidad económica del Estado, las entidades territoriales deberán cubrir en la forma prevista en esta ley, el valor de los pasivos pensionales a su cargo, en los plazos y en los porcentajes que señale el Gobierno Nacional. Dicha obligación deberá cumplirse a partir de la entrada en vigencia de la presente ley. En todo caso, los pasivos pensionales deberán estar cubiertos en un cien por ciento (100%) en un término no mayor de treinta (30) años.

Para este efecto, se tomarán en cuenta tanto los pasivos del sector central de las entidades territoriales como los del sector descentralizado y demás entidades del nivel territorial.

Para determinar la cobertura de los pasivos, se tomarán en cuenta tanto los recursos existentes en el Fondo Nacional de Pensiones de las entidades territoriales a que se refiere el artículo 3o. de la presente ley, como aquellos que existan en los Fondos Territoriales de Pensiones, los patrimonios autónomos y las reservas de las entidades descentralizadas constituidos conforme a la ley y reglamentaciones correspondientes.

Parágrafo 1o. Entiéndase por pasivo pensional 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.

Parágrafo 2o. Para efectos de esta ley, las reservas constituidas por las entidades descentralizadas, deberán estar respaldadas en todo momento por activos liquidables.” -Resaltado y subrayado por fuera del texto original-

Con posterioridad se expide la Ley 617 de 2000, que en su artículo 3º estableció:

“Artículo 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. [. . .]”

- 2.2.- Ahora bien, lo dispuesto en esta norma debe leerse en concordancia con lo previsto en el artículo 7º del Decreto Reglamentario 192 de 2001, que aún se encuentra vigente y no ha sido suspendido ni anulado por la jurisdicción de lo contencioso administrativo, que en relación con los pasivos pensionales existentes a la fecha de expedición de la Ley 617 de 2000, previó en lo pertinente:

[. . .] **Artículo 7º. Del déficit fiscal a financiar.**

[. . .] 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. –Se resalta y subraya–

- 2.3.- Con fundamento en lo previsto en estas disposiciones, se infiere que la carga pensional existente en 1996, no puede ser tratada como gasto de funcionamiento para efectos de los límites establecidos en la Ley 617 de 2000 y del artículo 7º del Decreto Reglamentario 192 de 2001, toda vez, que por disposición expresa del Gobierno Nacional, tales sumas no pueden recibir ese calificativo.

Ahora, independientemente de que sea la Contraloría Municipal de Manizales la que asuma el pago de la carga pensional, o el municipio en los casos regulados por la Ley 549 de 1999, éstos valores no pueden tratarse, ni computarse, como gastos de funcionamiento a cargo de ninguno de los referidos entes, a pesar de que, conforme a las normas orgánicas de presupuesto y los principios que rigen esta materia, los valores que se

generen por estos conceptos, deben aparecer relacionados como transferencias dentro de los gastos de funcionamiento.

2.4.- Sobre el particular, resulta suficientemente ilustrativo lo afirmado por la Dirección General de Presupuesto, en el libro "Aspectos generales del proceso presupuestal colombiano", que respecto de la clasificación de los gastos, precisa:

"2. Clasificación del Presupuesto de Gastos

El presupuesto de gastos se compone de los gastos de funcionamiento, el servicio de la deuda pública y de los gastos de inversión.

[. . .] 2.1.- Gastos de Funcionamiento

Son aquellos que tienen por objeto atender las necesidades de los órganos para cumplir a cabalidad con las funciones asignadas en la Constitución y la ley.

[. . .] 2.1.1. Gastos de Personal

[. . .] 2.1.2. Gastos Generales

[. . .] 2.1.3. Transferencias Corrientes

Son 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. Las transferencias corrientes se clasifican en:

2.1.3.1. Transferencias por Convenios con el Sector Privado [. . .]

2.1.3.2. Transferencias al Sector Público [. . .]

2.1.3.3. Situado Fiscal [. . .]

2.1.3.4. Transferencias al Exterior [. . .]

2.1.3.5. Transferencias de Previsión y Seguridad Social

De acuerdo al objeto del gasto se clasifican entre otras, en:

- **Pensiones y Jubilaciones:** Son los pagos por concepto de nóminas de pensionados y jubilados, incluidas las asignaciones de retiro de la Fuerza Pública, que los órganos hacen directamente, en los términos señalados en las normas legales vigentes.

- **Cesantías:** son los pagos por concepto de cesantías que los órganos hacen directamente al personal, conforme al régimen especial que le señale la ley o la norma legal que lo sustenta.
- **Otras transferencias de previsión y seguridad social:** Comprende las transferencias que las entidades de previsión social hacen al Fondo de Solidaridad y Garantía del Sistema General de Seguridad Social en Salud, a las cuentas de solidaridad, seguros de riesgos catastróficos y accidentes de tránsito, conforme a los lineamientos señalados en la Ley 100 de 1993. Igualmente comprende los gastos por servicios médicos que las entidades deben hacer cuando tienen la obligación de prestar directamente este servicio, de acuerdo a la norma legal que lo rige.

2.1.3.6. Otras Transferencias Corrientes

Son recursos que transfieren los órganos a personas naturales o jurídicas, con fundamento en un mandato legal, que no se pueden clasificar dentro de las anteriores subcuentas de transferencias corrientes.” –Subrayado por fuera del texto original-

- 2.5.- En el mismo sentido se ha pronunciado el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, en su publicación “Ley 617 de 2000. Preguntas y respuestas sobre la Ley. Legislación, jurisprudencia y conceptos”, en la cual, respecto de los interrogantes planteados, se lee:

“[. . .] Son gastos de funcionamiento todos aquellos destinados a cubrir las obligaciones corrientes de la respectiva entidad territorial, tales como servicios personales, incluidos los contratos de prestación de servicios para la realización de actividades administrativas, los gastos generales, incluidos los servicios públicos, las mesadas pensionales y las transferencias de ley, así como los pagos a maestros y médicos financiados con recursos propios.”

“[. . .] 45. Los aportes al FONPET y los pasivos de las entidades territoriales, ¿computan en los gastos de funcionamiento para el cálculo del cumplimiento de los límites establecidos en la ley?”

El FONPET se creó con el propósito principal de provisionar el pasivo pensional existente en las entidades territoriales y en consecuencia, al igual que los bonos pensionales A y B, se cancela con cargo a la deuda.

El artículo 1 de la Ley 549 de 1999 define el pasivo pensional así:

“**Parágrafo 1.-** Entiéndase por pasivo pensional 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.”

Así mismo, en el artículo 4, la citada ley determina:

“Artículo 4.- Pasivo pensional como proyecto prioritario. Dentro del Plan de Desarrollo de la respectiva entidad deberá incluirse como proyecto prioritario la constitución de las reservas necesarias y su administración a través del Fonpet, para cubrir el pasivo pensional, en los términos de ley.”

Lo anterior conduce a afirmar que los aportes al FONPET, a pesar de realizarse en forma regular y periódica, no computan como gastos de funcionamiento de la entidad.

Cosa distinta sucede con los pagos directos de mesadas pensionales que vienen haciendo algunas entidades territoriales y los aportes a la seguridad social que se deben hacer sobre los empleados activos, los cuales constituyen gastos de funcionamiento y computan dentro del cálculo de los límites de la ley. -Resaltado y subrayado por fuera del texto original-

Posición que se debe leer en concordancia con lo precisado por la misma dependencia, que al analizar los alcances de lo establecido en el artículo 7º del Decreto Reglamentario 192 de 2001, en concepto No. 2302-01, ha precisado:

[. . .] Ahora bien, el Diccionario de Términos de Contabilidad Pública de la Contaduría General de la Nación de julio de 1998, en su página 123, define:

“Pasivo laboral. Obligaciones a favor de los servidores públicos, generadas por una relación laboral, en virtud de normas legales, convencionales o pactos colectivos, tales como, salarios, prestaciones sociales y pensiones por pagar.

Deben reconocerse cuando exista la obligación adquirida a favor de los empleados, clasificarlas, de conformidad con la naturaleza salarial o prestacional de la obligación, como un pasivo estimado, y ajustarlas a su valor real, de acuerdo con la obligación cierta, utilizando para el efecto, las normas legales o las pactadas convencionalmente.”

Así mismo, en el Plan General de Contabilidad Pública – 1999 de la Contaduría General de la Nación de abril de 1999, en el Capítulo 6 del Modelo Instrumental, punto 6.1 del Catálogo General de Cuentas, en la página 148, determina:

“25

OBLIGACIONES LABORALES

- 2505 SALARIOS Y PRESTACIONES SOCIALES
- 250501 Nómina por pagar
- 250502 Cesantías
- 250503 Intereses sobre cesantías
- 250504 Vacaciones
- 250505 Prima de vacaciones
- 250506 Prima de servicios
- 250507 Prima de navidad
- 250508 Indemnizaciones
- 250509 Licencias
- 250510 Prima extralegal
- 250511 Prima de antigüedad**
- 250512 Bonificaciones**
- 250513 Primas extraordinarias
- 250590 Otros salarios y prestaciones sociales”

De acuerdo con lo anterior, se infiere que la previsión contenida en el artículo transcrito es de carácter exceptivo¹, por cuanto la regla general, consiste en darle a las obligaciones generadas por una relación laboral a favor de los servidores públicos, en virtud de normas legales, convencionales o pactos colectivos el tratamiento de gastos de funcionamiento, pero, para efectos del cálculo de los límites a los gastos de funcionamiento establecidos en la Ley 617 de 2000 no se tendrán en cuenta, aquellos pasivos laborales y prestacionales existentes a 31 de diciembre de 2000, siempre y cuando la entidad territorial entre en un proceso de saneamiento fiscal.

Por último, los salarios y prestaciones sociales que surjan o se consoliden con posterioridad al 31 de diciembre de 2000, en todos los casos constituyen gastos de funcionamiento y computan para los límites de gastos previstos en la Ley; lo anterior, enmarcado dentro del parágrafo 3 del artículo 3 de la Ley 617 de 2000, que señala:

“ARTICULO 3. Financiación de gastos de funcionamiento de las entidades territoriales. ...

PARAGRAFO 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.”-Resaltado y subrayado por fuera del texto original-

¹ Se refiere al artículo 7º del Decreto Reglamentario 192 de 2001.

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 tanto, no tiene carácter obligatorio, ni fuerza vinculante.

Confiando en que la inquietud planteada haya sido absuelta, se suscribe de usted,

Atentamente,

ANA LYDA PERAFFÁN CABRERA
Directora Oficina Jurídica

c.c. *Dra. María Lucía Serna Sánchez*
Gerente Seccional VII – Armenia

Grupo de Participación Ciudadana
DPA