

SJA-ATC 2014000643

Personería Municipal de Popayán
"Autonomía e Independencia por tus Derechos"

Popayán, 2 de Septiembre de 2014.



Rad No 2014-233-004856-2

Fecha 08/09/2014 10:40:28 Us Rad. RFRONDON
Asunto : CONSULTA SOBRE APLICACION DE LOS ARTICULOS 3 Y 10 DE LA LE
Destino : / Rem CIU PERSONERIA MUNICIPAL DE PO
www.oifeogpl.org - Sistema de Gestión

Doctora

LAURA EMILSE MARULANDA TOBON

Auditora General de la República

Av. La Esperanza entre Carreras 60 y 64, Ed. Gran Estación II, Piso 10 Costado Occidental

PBX: (571) 3186800 - 3816710

Bogotá D.C.

Ref.- Consulta aplicación artículos 3 y 10 de la Ley 617 de 2000.

Cordial saludo,

Comprometidos con el propósito de la promoción y guarda de los Derechos Humanos, la protección del interés público y la vigilancia de quienes desempeñan funciones públicas, me permito respetuosamente elevar ante su respetable Despacho la siguiente consulta:

Sea lo primero tomar en consideración que los presupuestos públicos (en general el sistema presupuestal), tienen una alta importancia en la economía pública, a tal punto que se lo ha catalogado como el "centro nervioso de la economía pública", como quiera que señalan el rumbo de los ingresos de las finanzas públicas y establecen a su vez los gastos que se servirán de aquellos, convirtiéndose, en un marco de obligatoria sujeción para los encargados de manejar la Hacienda Pública, a tal punto, que ante cualquier modificación a las cifras aprobadas que en la práctica deba presentarse, solo pueda llevarse a cabo, previa modificación del presupuesto.

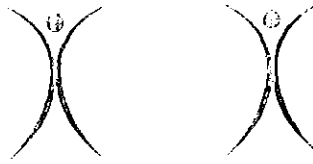
Dicha importancia se ve plasmada en nuestra Constitución Política, en donde claramente puede verse la importancia medular que tiene el presupuesto en el desenvolvimiento de la Administración Pública, es así como los artículos 122, 151, 200, 305.7, 315.7, 315.9, 345 y siguientes, entre muchos otros, se encargan de ponderar en un alto sitio la importancia del presupuesto ya sea en el nivel nacional, departamental distrital o municipal.

34

Recibido: 10-09-14 2:30
A 08/09/14
11:00

08 SET. 2014





Personería Municipal de Popayán

"Autonomía e Independencia por tus Derechos"

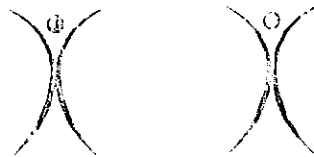
Consideramos importante resaltar la situación Fiscal del Municipio de Popayán, en la vigencia 2014 la cual sin duda nos plantea el mejor panorama que ésta haya podido tener en años, y por qué no, quizás en la historia del Municipio. Situación que no puede desconocerse obedece a una juiciosa labor originada varias administraciones atrás y perseverada con igual rigor por administraciones sucesoras.

Tal y como lo fue reconocido por la propia Alcaldía Municipal al presentar el proyecto de presupuesto para la vigencia 2014, la situación en que se coloca al Municipio como consecuencia de tener saldadas la gran parte de los pasivos que éste tenía, representa un alto beneficio para las finanzas del ente territorial, naturalmente, dichos beneficios se ven directamente reflejados en el presupuesto municipal, razón por la cual, dichos beneficios deben ser distribuidos entre todos los entes que hagan parte de dicho Presupuesto, independientemente si hacen parte de la administración central o si cuentan con autonomía administrativa, presupuestal y financiera, tal como es el caso de Concejo, Contraloría y Personería Municipales.

Los incrementos presupuestales a través de las transferencias a los órganos de control Personería, Contraloría, consulta las necesidades de los órganos a la luz de los nuevos acontecimientos en su actividad, si bien es cierto que todas las entidades deben mantener sus gastos de funcionamiento debidamente limitados, no puede perderse de vista que la disposición aplicable en cuanto a los gastos de los Concejos, Contralorías y Personerías municipales es la ley 617 de 2000 artículo 10, la cual es norma de carácter orgánico que expresamente se refiere al tema de límite de gastos de Concejos, Contralorías y Personerías.

Si el gasto de funcionamiento está orientado a permitir el adecuado funcionamiento de los órganos de control, el mismo contribuye al mejoramiento de la administración, no puede catalogarse como un gasto burocrático más, sino como un gasto orientado al cumplimiento de los principios más importantes para nuestro ordenamiento jurídico tal y como lo son los principios de Estado de derecho, el sistema de pesos y contrapesos y la proscripción y erradicación de poderes omnímodos.

Todo poder debe estar sujeto a controles y para nadie es secreto que dichos controles para ser desarrollados de manera eficiente deben estar respaldados con las apropiaciones presupuestales necesarias para dicho fin. Pretender realizar un recorte inconsulto de recursos no es más que una manifiesta negación al sistema de controles tan importantes, se reitera, para nuestro Estado de Derecho.



Personería Municipal de Popayán
"Autonomía e Independencia por tus Derechos"

Ahora bien, el 31 de julio de 2014 la Contraloría General de la República utilizó para certificar el cumplimiento de la Ley 617 de 2000 para el año 2013, una nueva metodología para calcular los ingresos de libre destinación – ICLD, definidos estos como los ingresos corrientes excluidos de rentas de destinación específica (por lo cual los gastos de funcionamiento de las entidades territoriales deben financiarse con estos ingresos), esta metodología adoptada por la Contraloría afecta gravemente los presupuestos de las Entidades Territoriales, en especial de las Personerías y Concejos de los distritos y municipios de categorías especial, primera y segunda.

Esta metodología se aplicó para certificar los ICLD para el año 2013, igualmente se utilizará para el cálculo de los ICLD del año 2014, disminuyendo considerablemente los recursos para el funcionamiento de la Entidad Territorial e igualmente de los órganos de control disciplinario y control político, al incorporar como recursos de capital y no como ICLD los ingresos tributarios corrientes provenientes de la recuperación de cartera de impuesto predial, industria y comercio, y tránsito y circulación, lo cual representa para el Municipio de Popayán una disminución de \$416.333.000 aproximadamente de ICLD para gastos de funcionamiento lo cual obliga a la Municipalidad a trasladarlos al rubro de inversión.

Ahora bien, la negativa de la adición presupuestal a la personería Municipal de Popayán, por parte de la Administración Municipal – Secretaría de Hacienda Municipal, en aplicación de la nueva metodología oficial del cálculo para los ingresos corrientes de libre destinación e indicadores de gasto para los Entes Territoriales de la Contraloría General de la República, en desconocimiento de los contenidos normativos de la Ley 617 de 2000 en especial de los artículos 3 y 10, implica para la Personería Municipal de Popayán disminuir el presupuesto para el año 2014 en \$91.593.260, lo anterior por cuanto el artículo 3º de la Ley 617 de 2000 establece que los gastos de funcionamiento de las entidades territoriales, incluidos los gastos de las Personerías y los Concejos de los distritos y municipios de categorías especial, primera y segunda, estarán financiados con los ICLD del respectivo Municipio y distrito y en los porcentajes que señala el artículo 10 de la misma Ley.

Con fundamento en la mencionada metodología de la Contraloría General de la República, se señala que para calcular los ingresos corrientes de libre destinación del Municipio no es posible tener en cuenta los recaudos por concepto de industria y comercio, así como tampoco, el recaudo de recuperación de cartera de predial e





Personería Municipal de Popayán

"Autonomía e Independencia por tus Derechos"

industria y comercio, no siendo por ello posible ajustar las transferencias a los Entes de Control, negándose por ello la adición presupuestal solicitada por la Personería Municipal de Popayán, dando con ello prioridad y efecto vinculante a la referida metodología de la Contraloría General, por encima de los preceptos legales establecidos la Ley 617 de 2000, conllevando a reducir drásticamente las transferencias y los gastos de funcionamiento de la Personería Municipal de Popayán, sin tener en cuenta que la adición solicitada corresponde a recursos que de conformidad con la referida Ley deben ser trasladados a los Entes de Control, que para el caso de la Personería resultan necesarios para el normal funcionamiento de la Entidad y con ello, para la defensa de los derechos de los ciudadanos, la supremacía del interés general y la vigilancia de la función pública en el orden municipal.

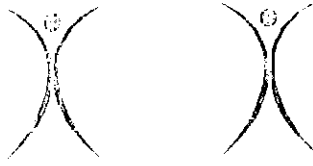
De conformidad con lo anterior, es importante informar a su despacho que la negativa a la adición presupuestal solicitada por esta Agencia genera un perjuicio grave en cuanto al cumplimiento de las funciones constitucionales y legales que este Ministerio Público está llamado a cumplir, teniendo por ello que recortar los gastos de funcionamiento y la contratación de abogados que prestan sus servicios de apoyo y asesoría en temas tan vertebrales como salud, prevención y protección de los derechos humanos de la población carcelaria, trámites administrativos, proyección de tutelas y demás acciones constitucionales, vigilancia administrativa en temas de educación, tránsito, contratación y acompañamiento a diligencias judiciales y administrativas, afectándose la atención a la población que a diario acude a la Personería a solicitar asesoría jurídica en diferentes temas relacionados con la defensa de los derechos de los ciudadanos.

Por lo anteriormente expuesto, se pregunta:

¿Es posible calcular los ingresos corrientes de libre destinación del Municipio teniendo en cuenta los recaudos por concepto de industria y comercio, así como el recaudo de recuperación de cartera de impuestos predial, industria y comercio, y tránsito y circulación, a efectos de establecer las transferencias a los órganos de control Concejo y Personería?

¿Es posible ajustar las transferencias a los Entes de Control, de conformidad con lo preceptuado en los artículos 3 y 10 de la Ley 617 de 2000, o debe darse efecto vinculante y obligante a la nueva metodología oficial del cálculo para los ingresos corrientes de libre destinación e indicadores de gasto para los Entes Territoriales de la Contraloría General de la República, inaplicando los contenidos normativos de la Ley 617 de 2000?





Personería Municipal de Popayán
"Autonomía e Independencia por tus Derechos"

¿A efectos de la liquidación de las transferencias a los Entes de Control de conformidad con la Ley 617 de 2000, es posible reducir el rubro de sobretasa a la gasolina hasta en un 15% de base, si se tiene en cuenta que la Administración Municipal ha comprometido el 85% restante para pago de la deuda del recaudo de la sobretasa a la gasolina?

Agradezco de antemano su valiosa colaboración, esperando recibir pronta respuesta por parte de su Despacho.

Atentamente,



ANDRES RENE CHAVES FERNANDEZ
Personero Municipal de Popayán



Al contestar por favor cite estos datos:

Radicado No.: 20141100044821

Fecha: 21-10-2014

Bogotá.
110-089-2014

45 060701819

SIA - Atc - 01.2014600 643

Doctor:
ANDRES RENE CHAVES FERNANDEZ
Personero Municipal de Popayán
Carrera 6 No. 4-21
Popayán, Cauca

Asunto: Rad. No. 2014-233-004856-2
Consulta aplicación artículos 3° y 10° de la Ley 617 de 2000

Respetado Señor Personero:

De conformidad a la comunicación del asunto, nos permitimos efectuar las siguientes reflexiones en relación con las inquietudes planteadas.

1.- LA CONSULTA.

Específicamente solicita nos pronunciemos en relación con los siguientes interrogantes:

¿Es posible calcular los ingresos corrientes de libre destinación del Municipio teniendo en cuenta los recaudos por concepto de industria y comercio, así como el recaudo de recuperación de cartera de impuestos predial, industria y comercio, y tránsito y circulación, a efectos de establecer las transferencias a los órganos de control y personería?

¿Es posible ajustar las transferencias a los Entes de Control, de conformidad con lo preceptuado en los artículos 3 y 10 de la Ley 617 de 2000, o debe darse efecto vinculante y obligante a la nueva metodología oficial del cálculo para los ingresos corrientes de libre destinación e indicadores de gasto para los Entes Territoriales de la Contraloría General de la República, inaplicando los contenidos normativos de la Ley 617 de 2000?

¿A efectos de la liquidación de las transferencias a los Entes de Control de conformidad con la Ley 617 de 2000, es posible reducir el rubro de sobretasa a la gasolina hasta en un 15% de base, si tiene en cuenta que la Administración Municipal ha comprometido el 85% restante para pago de la deuda del recaudo de la sobretasa a la gasolina?

2.- CONSIDERACIONES JURÍDICAS

21 OCT. 2014

En relación con los interrogantes planteados en su consulta, es necesario realizar las siguientes precisiones conceptuales:

La Ley 617 de 2000, establece en primer lugar, una estructura definida por la categorización presupuestal, tanto para los departamentos, como para los municipios y distritos, en la que se toma como medida inicial la gestión administrativa y fiscal, de acuerdo con su índice poblacional y sus ingresos corrientes de libre destinación.

El artículo 3° de la mencionada ley, señala el procedimiento establecido para los gastos de funcionamiento de las entidades territoriales, a través de los denominados ingresos corrientes de libre destinación, los cuales deben ser suficientes para cumplir con las obligaciones corrientes, provisionar el pasivo pensional y prestacional, y financiar parcialmente la inversión pública autónoma.

Para la Corte Constitucional, esta categorización, entendida como un procedimiento adecuado para establecer capacidades presupuestales, y no nuevas competencias adicionales a las establecidas en la Constitución, se materializa como una herramienta óptima para desarrollar ostensiblemente las políticas sobre situado fiscal, contenidas en el artículo 356 de la Constitución Política.

En ese orden de ideas, en desarrollo de los procedimientos establecidos en el artículo 3° en mención, deben considerarse ingresos corrientes de libre destinación, aquellos que de acuerdo con lo contenido en la Ley Orgánica de Presupuesto, son tributarios y no tributarios, excluyendo las rentas de destinación específica, es decir las que han sido destinadas por la ley o por acto administrativo, a un fin determinado; no obstante, para este caso, la noción de acto administrativo, debe interpretarse condicionada, en el sentido de que solo cobija aquellos actos administrativos expedidos por las corporaciones públicas del nivel territorial (asambleas y concejos), de acuerdo a lo establecido por el máximo tribunal constitucional, en sentencia C-579 de 2001. Dice la Corte:

"Sin embargo, no sucede lo mismo respecto del Gobierno Nacional; éste, al no estar sujeto en todas sus actividades a la Ley Nacional, se encuentra impedido para efectuar dichas destinaciones específicas mediante los actos administrativos propios de su función, y mal haría el intérprete de la norma acusada en admitir tal hipótesis. Por lo mismo, habrá de declararse la constitucionalidad condicionada de la expresión "o acto administrativo", en el sentido de que sólo cobija aquellos actos administrativos válidamente expedidos por las autoridades del nivel territorial, de conformidad con la ley".¹

Por su parte, el artículo 10 de la mencionada Ley 617 de 2000, establece el valor máximo de los gastos de las personerías municipales, así:

¹ Sentencia C-579 de 2001. M.P. Dr. Eduardo Montealegre Lynett.

CATEGORIA	APORTES MÁXIMOS EN LA VIGENCIA
	% DE LOS ICLD
ESPECIAL	1.6%
PRIMERA	1.7%
SEGUNDA	2.2%

Los porcentajes establecidos en el artículo mencionado son tope máximos de gastos y no determinados montos específicos y por lo, tanto la obligación de la entidad territorial al respecto es limitar el crecimiento de los gastos a los porcentajes establecidos, pero adicionalmente, el cálculo de los ingresos es simplemente una proyección sujeta a la evolución de los recaudos durante la vigencia. Por esta razón, la misma ley en el inciso final de su artículo 11° dispone que: "...el secretario de hacienda distrital o municipal, o quien haga sus veces, establecerá los ajustes que proporcionalmente deberán hacer tanto el nivel central como las entidades descentralizadas en los porcentajes y cuotas de auditaje establecidas en el presente artículo".

La Contraloría General de la República en cumplimiento de lo establecido en el artículo 2° de la Ley 617 de 2000 certifica los ingresos corrientes de libre destinación (ICLD) de los departamentos, distritos y municipios, con base en la información de los recaudos efectivos de la vigencia anterior que reportan a través del aplicativo Sistema de Rendición Electrónica de la Cuenta e Informes (SIRECI), las mismas entidades territoriales.

Se consideran ingresos corrientes los recursos que percibe en forma permanente y en razón de sus funciones y competencias la entidad territorial, en desarrollo de lo establecido en las disposiciones legales, por concepto de la aplicación de los impuestos, tasas, multas y contribuciones, siempre que no sean ocasionales. De acuerdo con su origen se identifican como tributarios (impuestos directos e indirectos) y no tributarios (tasas y multas).

Adicionalmente, la Ley 617 de 2000, artículo 3°, al definir los ICLD excluye de los ingresos corrientes las rentas de destinación específica en los siguientes términos:

"...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 a un fin determinado"

De acuerdo con lo anterior, la Contraloría General de la República al modificar la metodología para la certificación excluyó del cálculo las tasas y contribuciones.

3. CONCLUSIÓN.-

Conforme a los planteamientos esbozados, podemos concluir lo siguiente:

3.1. Si los impuestos mencionados tienen una destinación específica no se considerarían ingresos corrientes de libre destinación, y por lo tanto, de conformidad con lo establecido en el párrafo del artículo 3° de la Ley 617 de 2000, estarán por fuera de la base sobre la que se calcula el porcentaje de transferencia a la Personería Municipal.

Por otra parte, los recursos de cartera por ser incierta la fecha de su recuperación, tampoco podrían considerarse como ingresos corrientes de libre destinación.


3.2. La nueva metodología oficial de cálculo de los ICLD adoptada por la Contraloría General de la República acoge los principios fundamentales de la Ley 617 de 2000, al considerar que los ingresos provenientes de tasas y contribuciones y las rentas de destinación específica no hacen parte de la base de cálculo para las transferencias. Adicionalmente, como los porcentajes establecidos en el artículo 10 de la Ley 617 de 2000, son límites máximos de gastos, la obligación del ente territoriales es limitar los crecimientos de los gastos a los porcentajes establecidos y en cumplimiento de dicha obligación, puede incluso efectuar recortes a los presupuestos proyectados inicialmente cuando los recaudos de la vigencia están por debajo de las proyecciones en las que se fundamentó el presupuesto, tal como lo establece el artículo 10 de la mencionada Ley 617 de 2000.

3.3. Respecto al tercer interrogante, el mismo se entiende respondido en los numerales precedentes.

Por último, si esa entidad considera que con base en las interpretaciones esbozadas por la Contraloría General de la República y la Secretaría de Hacienda Municipal afectan los intereses de la Personería Municipal de Popayán, bien pueden acudir ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo para que se analice la legalidad de las medidas adoptadas.

Bajo las anteriores consideraciones esperamos haber resuelto la inquietud planteada, reiterándole que las opiniones vertidas en el presente concepto son proferidas con criterio orientador y sin carácter vinculante.

Cordialmente,



CESAR MAURICIO RODRIGUEZ AYALA
Director Oficina Jurídica.
Proyectó: RAM.