7.

012851-13-04-15

Doctor
Ernesto Ariza Consuegra
Contralor Distrital de Barranquilla
Calle 38 carrera 45 y 46 pisos 5 y 6
Barranquilla – Atlántico

Asunto: **Consulta radicada bajo el No. 1-2015-011740 y 1-2015-017030**
Tema: **Límites de gasto contralorías territoriales**
Subtema: **Fortalecimiento y autonomía presupuestal – políticas en el PND.**

En atención a la solicitud dirigida por usted al Director del Departamento Nacional de Planeación y remitida a esta Dirección por la Directora de Desarrollo Territorial Sostenible, mediante oficio radicado bajo el No. 1-2015-017030 y al presidente de la Comisión Tercera de la Cámara de Representantes, remitida al Ministerio de Hacienda y Crédito Público por la secretaría de la Comisión Cuarta Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes, mediante oficio radicado con el número 1-2015-011740, remitido a esta Dirección por la Oficina Asesora Jurídica del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, mediante Memorando con No. de radicación 3-2015-003134, me permito efectuar las siguientes consideraciones:

Solicita usted apoyo e intervención de la presidencia de la Comisión Tercera de la Cámara de Representantes y del Director del Departamento Nacional de Planeación para que coadyuven en la búsqueda de soluciones efectivas a fin de evitar el colapso del control fiscal en Colombia a través de la consagración de políticas en el Plan Nacional de Desarrollo orientadas a la salvaguarda de la función constitución del control fiscal y al fortalecimiento y verdadera autonomía presupuestal de las contralorías territoriales, argumentando entre otras cosas, que "*La ley 617 de 2000, constituyó desde el punto de vista presupuestal un retroceso en el ejercicio del control fiscal ya que la misma contribuyó a mermar la capacidad de funcionamiento de la Contralorías del país.*"

En primera instancia es importante anotar que la Ley 617 de 2000 no establece límites absolutos a los gastos de funcionamiento, sino relativos frente a la capacidad de generación de ingresos corrientes de libre destinación, destacando que el mayor esfuerzo fiscal de las entidades territoriales, en términos del fortalecimiento del recaudo propio, es plenamente compatible con mayores gastos de funcionamiento.

Ahora bien, antes de la vigencia de la ley 617 de 2000, uno de los factores que contribuyó a agravar la situación financiera de los departamentos, distritos y municipios, fue el elevado nivel de los gastos de funcionamiento y, dentro de estos, la exagerada participación de los gastos de las asambleas y contralorías.

En relación con los gastos de los órganos de control de los distritos y municipios, el gobierno Nacional, en la exposición de motivos de la ley 617 de 2000, expresó: "*El nivel de gastos de los organismos de control político y fiscal es exagerado en estas entidades territoriales. Durante 1998 el gasto conjunto de Concejos, Personería y Contralorías representó 14.3%. de los ingresos tributarios y 11.73% de los gastos de funcionamiento de 21 municipios para los que se tiene información completa. En este nivel de gobierno se presentan casos donde las aludidas relaciones desbordan cualquier límite racional: por ejemplo, en Providencia el costo de los organismos de control político y fiscal es cuatro veces mayor que sus ingresos tributarios y en Ipiales representa el 34% de los gastos de funcionamiento, (Ver Cuadro 9) mientras que la suma de los gastos del Congreso, la Procuraduría y la Contraloría General de la República representó 2.5% de los ingresos tributarios y 3.9% de los gastos de funcionamiento del Gobierno Nacional. […]*

El proyecto propone limitar los gastos de funcionamiento de asambleas concejos, contralorías y personerías a sumas que se ajusten a la capacidad financiera de la entidad territorial, ajustando estos gastos a fórmulas asociadas a los ingresos corrientes de libre destinación de las respectiva entidad territorial, taponando el hueco negro en que se han convertido estas instituciones para las finanzas territoriales, esa disposición es de amplio impacto fiscal e inaplazable, por cuanto sin ella se limitaría el campo de acción de Alcaldes y Gobernadores pero no se evitaría el descalabro fiscal de los departamentos, distritos y municipios.[…]"

En el documento denominado "Responsabilidad Fiscal Subnacional y Descentralización en Colombia: quince años de consolidación" elaborado por la Dirección General de Apoyo Fiscal del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, publicado en agosto de 2014, se analizaron entre otros, los resultados alcanzados con la implementación de la ley 617 de 2000, concluyendo que:

> "[…] El espíritu de la ley 617 de 2000 no fue recortar gastos de funcionamiento en las ET sino garantizar que estos fueran consistentes con los ingresos corrientes de libre destinación. Este precepto no es contrario al objetivo estatal de fortalecer la capacidad de gestión de las ET, que pueden aumentar sus gastos de funcionamiento en la medida en que fortalezcan sus ingresos corrientes de libre destinación.
>
> En este sentido, no parece exagerado afirmar que la aplicación de la ley 617 de 2000 marcó el final de un capítulo complejo de la historia de la descentralización fiscal colombiana; una crisis fiscal territorial sistémica, caracterizada por un desajuste estructural entre gastos de funcionamiento e ingresos de recaudo propio. Antes de dicha ley la mayoría de las ET carecían de capacidad técnica para identificar, elaborar y viabilizar proyectos de inversión; por tanto, sería exagerado atribuir a los límites de gastos de la ley 617 de 2000 el origen de la debilidad institucional que actualmente tienen algunas ET para cumplir estas funciones. Por ello, abolir la ley 617 de 2000 no aseguraría para las ET una estructura de ingresos corrientes que permita la

financiación sostenible de sus gastos de funcionamiento; y tampoco fortalecería de forma automática su capacidad de gestión.
[…]
Desde su expedición, los opositores a la existencia de límites de gasto en las ET argumentan dichos límites para explicar el atraso institucional de las ET, pues al reducir y congelar sus plantas de personal, les dificultan el cumplimiento de sus funciones constitucionales. Esta línea de argumentación es por lo menos inexacta.

Antes de la existencia de la ley 617/00 existía atraso institucional territorial, lo cual indica que esta problemática puede estar más relacionada con la persistencia de brechas de desarrollo entre regiones que con la existencia de límites legales al crecimiento de los gastos de funcionamiento; y la ley 617/00 no fija límites absolutos a los gastos de funcionamiento de las ET, pues permite que este tipo de gastos aumente en función de un mayor recaudo de ingresos corrientes de libre destinación.

La información de las Secretarías de Hacienda indica que la mayoría de los departamentos y municipios del país ha logrado ajustar sus gastos de funcionamiento a sus ingresos corrientes de libre destinación, tal como lo ordena la ley 617/00.

Información reportada a la DAF por las Secretarías de Hacienda indica que 91% de las gobernaciones del país (29 de 32), y 91% de las alcaldías capitales (29 de 31) contabilizaron al finalizar 2012 gastos de funcionamiento del nivel central inferiores al límite contemplado en la Ley 617/00. Igualmente, datos de la CGR indican que 98% de los municipios no capitales (1.053 entidades) cumplió los límites de gasto para las administraciones centrales, con corte a 31 de diciembre de 2012. Desde esta óptica, la mayoría de las ET del país dispone de un importante margen de maniobra financiero para incrementar sus gastos de funcionamiento sin exceder el límite legal correspondiente. Además, ese margen puede aumentar en la medida que el éxito de la política pública de desarrollo regional favorezca el crecimiento de las bases gravables del recaudo propio, debido a que los límites de gasto de ley 617/00 son relativos y están vinculados con el crecimiento de los ingresos corrientes de libre destinación.

En este sentido, adicionalmente, la ley permite a las ET ajustar sus gastos de funcionamiento a su capacidad de generación de ingresos corrientes de libre destinación a través de la categorización presupuestal. De tal modo que cuando una ET disminuye sus ingresos corrientes puede ampliar sus gastos de funcionamiento clasificándose en una categoría presupuestal inferior. Ello significa que la clasificación por categorías presupuestales permite a las ET adecuar el límite de sus gastos de funcionamiento a su disponibilidad real de ingresos. Sin duda, el espíritu de la ley 617/00 es atar el crecimiento de los gastos de funcionamiento a las posibilidades reales de las ET para financiarlos. Por tanto, el mayor esfuerzo fiscal de las ET, en términos del fortalecimiento del recaudo propio, es plenamente compatible con una expansión sostenible de los gastos de funcionamiento. […]"

Así las cosas, es dable concluir que ley 617 de 2000 y los límites impuestos en ella, no son incompatibles con el ejercicio de las funciones de control fiscal asignadas constitucional y legalmente a las contralorías territoriales; por el contrario, desde una perspectiva estructural la ley 617 de 2000 está diseñada para operar en armonía con el crecimiento de la capacidad de gestión de las entidades territoriales, toda vez que a través de la aplicación de las medidas de disciplina fiscal incluidas en ésta, se ha logrado recuperar la viabilidad fiscal y financiera de los

departamentos, distritos y municipios, permitiendo el cumplimiento de las competencias constitucionales y legales y mejorando el nivel de gestión de los gobiernos territoriales; garantizando la prestación de los servicios públicos y la financiación de programas de inversión social con recursos propios dentro de márgenes de solvencia y sostenibilidad.

Adicionalmente, y aunque no hace parte de la consulta, es importante anotar que con la celebración y ejecución del Acuerdo de reestructuración de pasivos regulado en la ley 550 de 1999, celebrado por el distrito de Barranquilla y sus acreedores en el año 2001, se logró la financiación del déficit de funcionamiento generado en gran medida en la contraloría distrital, restableciendo su capacidad de pago y garantizando la cancelación del gasto corriente.

De otra parte, es importante anotar que la Corte Constitucional en sentencia proferida el 23 de agosto de 2012, mediante la cual se declaró la inexequibilidad del artículo 3º de la ley 1416 de 2010, expresó: "*Frente a la tensión entre el fortalecimiento del control fiscal que se busca con la medida legal y la efectividad de los principios de moralidad y eficiencia en el ejercicio de la función administrativa, así como el respeto por la autonomía territorial, la Corte considera prioritario darle prelación a la disponibilidad de recursos del municipio, privilegiando su utilización en los asuntos acordados en el presupuesto de la entidad territorial.*"

Por las razones expuestas, consideramos inconveniente incluir en el PND, modificaciones al límite de gasto de las contralorías territoriales.

Cordial saludo,

Ana Lucia Villa Arcila
Directora
Dirección General de Apoyo Fiscal

Copia: Dra. Camila Aguilar Londoño
Directora de Desarrollo Territorial Sostenible
Departamento Nacional de Planeación
Calle 26 No. 13 19 Edificio Fonade
Bogotá, D.C.

Dr. Jhon Jairo Roldán Avendaño
Presidente
Comisión Cuarta Constitucional Permanente
Cámara de Representantes
Calle 10 No. 7 – 50
Bogotá, D.C.