

CGR-OJ- 211 de 2017
80112 -

Contraloría General de la República :: SGD 17-10-2017 10:30
Al Contestar Cite Este No.: 2017EE0126210 Fol:3 Anex:0 FA:0
ORIGEN 80112-OFICINA JURIDICA / IVAN DARIO GUAUQUE TORRES
DESTINO OMAR ALIRIO MOLINA RUBIANO
ASUNTO RESPUESTA NORMATIVIDAD APLICABLE EN LA CERTIFICACIÓN DE ICLO
OBS

Bogotá D.C.,

2017EE0126210



Señor
OMAR ALIRIO MOLINA RUBIANO
omar_molina_rubiano@hotmail.com

Asunto: NORMATIVIDAD APLICABLE EN LA CERTIFICACION DE INGRESOS CORRIENTES DE LIBRE DESTINACIÓN, EXPEDIDA POR LA CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA, PARA MUNICIPIOS Y DISTRITOS.

1. Antecedentes.

Esta Oficina recibió su consulta, radicada bajo el SIGEDOC 2017ER0086849, la cual, fue formulada en los siguientes términos:

“Se sirvan aclarar la ley aplicable para determinar la categorización de los Distritos y Municipios, debido a que según el certificado que emite la CGR, se está cumpliendo con los artículos 1 y 2 de la ley 617 del 2000, pero en el año 2012, fue emitida la ley 1551, que modificó el artículo 6 de la ley 136 de 1994, siendo lo correcto de acuerdo con el ordenamiento jurídico, que la ley mas reciente sea la aplicable y derogue las disposiciones que le sean contrarias (...).”

2. Alcance del concepto y competencia de la Oficina Jurídica.

Los conceptos emitidos por la Oficina Asesora Jurídica de la Contraloría General de la República, son orientaciones de carácter general que no comprenden la solución directa de problemas específicos, ni el análisis de actuaciones particulares.

En cuanto a su alcance, no son de obligatorio cumplimiento o ejecución¹, ni tienen el carácter de fuente normativa y sólo pueden ser utilizados para facilitar la interpretación y aplicación de las normas jurídicas vigentes, en materia de control fiscal.

Por lo anterior, la competencia de la Oficina Jurídica para absolver consultas se limita a aquellas que formulen las dependencias internas de la Contraloría General de la República, los empleados de las mismas y las entidades vigiladas *“sobre interpretación y aplicación de las disposiciones legales relativas al campo de actuación”*

¹ República de Colombia, Art. 28, Ley 1755 de 2015.

de la Contraloría General², así como las formuladas por las contralorías territoriales “respecto de la vigilancia de la gestión fiscal y las demás materias en que deban actuar en armonía con la Contraloría General³ y las presentadas por la ciudadanía respecto de “las consultas de orden jurídico que le sean formuladas a la Contraloría General de la República⁴”.

En este orden, mediante su expedición se busca “orientar a las dependencias de la Contraloría General de la República en la correcta aplicación de las normas que rigen para la vigilancia de la gestión fiscal⁵ y “asesorar jurídicamente a las entidades que ejercen el control fiscal en el nivel territorial y a los sujetos pasivos de vigilancia cuando éstos lo soliciten⁶”.

Finalmente se aclara que no todos nuestros conceptos implican la adopción de una doctrina e interpretación jurídica que comprometa la posición institucional de la Contraloría General de la República, porque de conformidad con el artículo 43, numeral 16⁷ del Decreto Ley 267 de 2000, ésta calidad solo la tienen las posiciones jurídicas que hayan sido previamente coordinadas y con la(s) dependencia(s) implicada(s).

No obstante lo anterior, y con el propósito de brindar elementos de juicio que contribuyan a ilustrar el tema puesto a consideración, pasa este Despacho a formular algunas consideraciones jurídicas de manera general y abstracta sobre el particular.

3. Consideraciones Jurídicas.

El artículo 6 de la Ley 136 de 1994, señala lo siguiente:

“Artículo 6º.- Categorización. Modificado por el art. 2o de la Ley 617 de 2000, Modificado por el art. 7o, Ley 1551 de 2012. Los municipios de Colombia se clasificarán, atendiendo su población y sus recursos fiscales como indicadores de sus condiciones socioeconómicas así: (...)”. (Subrayado y negrita fuera de texto).

Se procederá a revisar en qué consiste la modificatoria del artículo 6 de la Ley 136 de 1994, para lo cual es preciso hacer una comparación entre el texto de una y otra norma y así comprender por qué la Entidad al certificar los ingresos corrientes de libre destinación hace mención de los artículos 1 y 2 de la Ley 617 de 2000.

Veamos el encabezado de cada artículo:

² República de Colombia, Art. 43, numeral 4 del Decreto Ley 267 de 2000.

³ República de Colombia, Art. 43, numeral 5 del Decreto Ley 267 de 2000.

⁴ República de Colombia, Art. 43, numeral 12 del Decreto Ley 267 de 2000.

⁵ República de Colombia, Art. 43, numeral 11 del Decreto Ley 267 de 2000.

⁶ República de Colombia, Art. 43, numeral 14 del Decreto Ley 267 de 2000.

⁷ República de Colombia, Decreto Ley 267 de 2000, artículo 43. Oficina Jurídica. Son funciones de la Oficina Jurídica: (...) 16. Coordinar con las dependencias la adopción de una doctrina e interpretación jurídica que comprometa la posición institucional de la Contraloría General de la República en todas aquellas materias que por su importancia ameriten dicho pronunciamiento o por implicar una nueva postura de naturaleza jurídica de cualquier orden.

El artículo 2 de la Ley 617 de 2000, dispone lo siguiente:

“ARTICULO 2o. CATEGORIZACION DE LOS DISTRITOS Y MUNICIPIOS. El artículo 6o. de la Ley 136 de 1994, quedará así:

"Artículo 6o. Categorización de los distritos y municipios. Los distritos y municipios se clasificarán atendiendo su población e ingresos corrientes de libre destinación, así: (...)"

El artículo 7 de la Ley 1551 de 2012, señala lo siguiente:

“ARTÍCULO 7o. El artículo 6o de la Ley 136 de 1994 quedará así:

Artículo 6o. Categorización de los Distritos y municipios. Los distritos y municipios se clasificarán atendiendo su población, ingresos corrientes de libre destinación, importancia económica y situación geográfica. Para efectos de lo previsto en la ley y las demás normas que expresamente lo dispongan, las categorías serán las siguientes: (...)"

A partir de lo anterior, se evidencia una modificatoria en cuanto a los componentes a tener en cuenta para efectos de hacer la categorización de los distritos y municipios, pues de acuerdo con la Ley 617, bastaba con tener en cuenta la población y los ingresos corrientes de libre destinación; mientras que la Ley 1551, además de los anteriores, incorpora la importancia económica y la situación geográfica. Lógicamente este cambio altera la estructura entre uno y otro cuerpo normativo en lo atinente a la categorización.

Ahora bien, en lo que atañe a la Contraloría, pasa nuevamente a revisarse qué dispone cada Ley.

El artículo 2 de la Ley 617 de 2000, dispone lo siguiente:

“ARTICULO 2o. CATEGORIZACION DE LOS DISTRITOS Y MUNICIPIOS. El artículo 6o. de la Ley 136 de 1994, quedará así: (...)

PARAGRAFO 5o. (...)

Para determinar la categoría, el decreto tendrá como base las certificaciones que expida el Contralor General de la República sobre los ingresos corrientes de libre destinación recaudados efectivamente en la vigencia anterior y sobre la relación porcentual entre los gastos de funcionamiento y los ingresos corrientes de libre destinación de la vigencia inmediatamente anterior. (...)"

El artículo 7 de la Ley 1551 de 2012, señala lo siguiente:

“ARTÍCULO 7o. El artículo 6o de la Ley 136 de 1994 quedará así: (...)

Artículo 6o. *Categorización de los Distritos y municipios.* (...)

PARÁGRAFO 4o. (...) Para determinar la categoría, el decreto tendrá como base las certificaciones que expida el Contralor General de la República sobre los ingresos corrientes de libre destinación recaudados efectivamente en la vigencia anterior y sobre la relación porcentual entre los gastos de funcionamiento y los ingresos corrientes de libre destinación de la vigencia inmediatamente anterior. (...).

El salario mínimo legal mensual que servirá de base para la conversión de los ingresos, será el que corresponda al mismo año de la vigencia de los ingresos corrientes de libre destinación determinados en el presente artículo”.

La única diferencia que se advierte entre uno y otro párrafo, es en relación con el salario mínimo legal mensual a tener en cuenta para la conversión de los ingresos, sin embargo, al seguir estudiando la norma se evidencia que dicha regulación también hace parte de la Ley 617, solo que forma parte de otro párrafo.

El artículo 2 de la Ley 617 de 2000, dispone lo siguiente:

“ARTICULO 2o. CATEGORIZACION DE LOS DISTRITOS Y MUNICIPIOS. El artículo 6o. de la Ley 136 de 1994, quedará así: (...)

PARAGRAFO 6o. El salario mínimo legal mensual que servirá de base para la conversión de los ingresos, será el que corresponda al mismo año de la vigencia de los ingresos corrientes de libre destinación determinados en el presente artículo”.

En este punto queda claro que la modificatoria no versa sobre la materia que es de interés para la Entidad, pues el texto se conserva incólume sin que sea dable hablar de derogatoria con ocasión de la expedición de una norma posterior, regulatoria de la misma materia, como lo es la Ley 1551 de 2012, la cual en su artículo 50, consagra que:

“ARTÍCULO 50. VIGENCIA DE LA LEY. Esta ley rige a partir de su publicación y deroga las disposiciones que le sean contrarias, en especial el párrafo 1o del artículo 10 de la Ley 1474 de 2011”. (Subrayado fuera de texto).

En consonancia con el precitado artículo, se encuentra el Concepto 2140 del Consejo de Estado⁸, mediante el cual, explica las reglas para la aplicación de la ley en el tiempo:

“2. *Reglas especiales.* La expedición de una ley puede suscitar conflicto con leyes anteriores, lo cual en buena medida depende de que la ley que entra a regir expida una regulación enteramente nueva en una materia determinada, o se limite a modificar aspectos puntuales de una ley preexistente.

En el primer supuesto la norma nueva entra a regir sin oponerse a leyes anteriores, y sin ninguna dificultad ni resistencia regirá a partir del día de su promulgación o desde la fecha que el legislador indique de manera expresa.

⁸ Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil. Concepto 2140. C. P. Dr. Augusto Hernández Becerra. Bogotá, D.C., 21 de agosto de 2014.



En relación con el segundo supuesto, leyes modificatorias de leyes anteriores, pueden presentarse diversas situaciones de las que se ha ocupado la jurisprudencia y la doctrina, especialmente en cuanto hace a la consolidación de derechos o condiciones para su ejercicio. Sobre este particular la doctrina ha decantado los siguientes principios: la ley nueva produce un efecto inmediato, no tiene efecto retroactivo y en principio es refractaria a la ultra actividad o supervivencia de leyes derogadas⁹.

Al entrar en vigencia la ley esta produce efectos inmediatos, es decir, comienza a regir instantáneamente para todos los hechos jurídicos, derechos y relaciones jurídicas, y de igual manera sustituye o desplaza a las normas anteriores que hayan sido derogadas en forma expresa o tácita.

La ley rige para el futuro y por tanto no tiene efectos retroactivos, regla que es conforme con el principio de seguridad jurídica y el respeto de los derechos adquiridos. En consecuencia los hechos, derechos y relaciones jurídicas consolidadas en vigencia de la ley anterior, así como las consecuencias derivadas de aquella, se respetan y mantienen bajo la nueva legislación.

Como corolario de la regla anterior los hechos, derechos y relaciones jurídicas que no se alcanzaron a consolidar en vigencia de la ley antigua se regirán por la nueva ley. Los derechos no consolidados conforme a la ley son meras expectativas, las cuales no gozan de protección alguna puesto que son apenas probabilidades o esperanzas de tener algún día un derecho.

Ocasionalmente puede ocurrir otro fenómeno que es importante diferenciar de la retroactividad, la retrospectividad, que se configura cuando la nueva ley toma en cuenta hechos o situaciones ocurridos en vigencia de la ley antigua para que con fundamento en las disposiciones nuevas puedan conformarse o consolidarse ciertos derechos¹⁰.

Luego, en lo que atañe al Órgano de Control, la modificación que trae la Ley 1551 de 2012, no afecta el contenido y alcance de la competencia de certificar los ingresos corrientes de libre destinación y su relación porcentual con los gastos de funcionamiento, adjudicada a la Contraloría General de la República, sino que va dirigida a adicionar los requisitos para establecer la categorización de los municipios y distritos, competencia esta de los alcaldes municipales o distritales, de acuerdo con lo consagrado en el parágrafo 2 del artículo 6 de la Ley 136 de 1994.

En desarrollo de la competencia otorgada, la Contraloría General de la República, expidió la Resolución Reglamentaria Ejecutiva 0007 de 2014, por la cual se adopta el Método de Cálculo para la Certificación de los ingresos corrientes de libre destinación recaudados efectivamente en la vigencia anterior y sobre la relación porcentual entre los gastos de funcionamiento y los ingresos corrientes de libre destinación de la vigencia inmediatamente anterior.

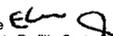
⁹ VALENCIA ZEA, Arturo. ORTIZ MONSALVE, Álvaro. Derecho Civil. Tomo I. Parte General y Personas. Editorial Temis S.A. Bogotá, Colombia. 2011. Pág. 251.

¹⁰ Sentencia de 28 de octubre de 2005 proferida por la Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Civil y Agraria.

Sin embargo, para efectos de ofrecer total claridad sobre la normatividad que aplica la Contraloría General de la República en lo de su competencia, se procederá a hacer la solicitud de incorporación de la norma aplicable a los distritos y municipios (Artículo 7 de la Ley 1551 de 2012) en los certificados de ingresos corrientes de libre destinación a la Contraloría Delegada para Economía y Finanzas Públicas, por ser la dependencia competente.

Cordialmente,


IVÁN DARÍO GUAUQUE TORRES
Director Oficina Jurídica

Proyectó: Erika Cure 
Revisó: Pedro Pablo Padilla Castro 
Radicado: 2017ER0086849-2017-123500-82111-CO
TRD. 80112-033 - Conceptos Jurídicos. Conceptos Jurídicos.